UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION PROVINCIALE DE LA BELGIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE PAR

Auguste PARMENTIER

Lauréat de la Faculté Libre de Lille
et de sa Section des Sciences Sociales et Politiques

L'acte public sera soutenu le Samedi 12 Juin 1909 à 4 heures du soir

Président : M. CARRÉ DE MALBERG, professeur

Assesseurs : MM. ROLLAND, agrégé
NAST, chargé de cours.

LILLE
IMPRIMERIE G. SAUTAI
14, rue des Fossés
—
1909

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION PROVINCIALE DE LA BELGIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE PAR

Auguste PARMENTIER
Lauréat de la Faculté Libre de Lille
et de sa Section des Sciences Sociales et Politiques

L'acte public sera soutenu le Samedi 12 Juin 1909
à 4 heures du soir

Président : M. CARRÉ DE MALBERG, professeur

Assesseurs : MM. ROLLAND, agré.é
NAST, chargé de cours.

LILLE
IMPRIMERIE G. SAUTAI
14, rue des Fossés
—
1909

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. BLONDEL, ✻, I. ⁂.
Doyen honoraire et Professeur honoraire : M. LEDERLIN, ✻, I. ⁂.
MM. BLONDEL, ✻, I. ⁂, Professeur de Code civil, Doyen.
BINET, I. ⁂, Professeur de Code civil et Chargé du Cours d'Enregistrement.
GARNIER, I. ⁂, Professeur d'Economie politique et Chargé du Cours de Législation financière.
BEAUCHET, I. ⁂, Professeur de Procédure civile, Chargé du Cours de Procédure civile (Voies d'exécution), et Chargé du Cours de Législation et Economie coloniales.
BOURCART, ✻, I. ⁂, Professeur de Droit commercial et Chargé d'un Cours de Droit commercial (Licence).
GAVET, I. ⁂, Professeur d Histoire du Droit, Chargé du Cours d'Histoire du Droit privé et du Cours de Droit naturel.
CHRETIEN, I. ⁂, Professeur de Droit international public et privé, et Chargé du Cours de Droit international public (Doctorat).
CARRÉ DE MALBERG, I. ⁂, Professeur de Droit public et constitutionnel et Chargé des Cours de Droit public (Licence) et de Droit public et Droit constitutionnel comparé (Doctorat).
GENY, I. ⁂, Professeur de Code civil et Chargé du Cours de Droit civil approfondi (Doctorat).
MICHON, I. ⁂, Professeur de Droit romain et Chargé du Cours d'Histoire du Droit public et du Cours de Pandectes.
BROCARD, Agrégé et Chargé d'un Cours d'Economie politique et du Cours d'Histoire des Doctrines économiques.
ROLLAND, Agrégé et Chargé d'un Cours de Droit administratif (Licence), d'un Cours de Droit administratif (Doctorat) et d'un Cours d'Eléments de Droit public et administratif (Capacité).
SENN, Agrégé et Chargé d'un Cours de Droit romain et d'un Cours de Législation industrielle (Licence).
NAST, Chargé d'un Cours de Droit criminel.
SIMONNET, Chargé d'un Cours d'Eléments de Droit civil (Capacité).
RENARD, Chargé d'un Cours d'Eléments de Droit civil (Capacité)
MELIN, A. ⁂, Docteur en Droit, Chargé du Cours de Science sociale.
ROVEL, I. ⁂, Docteur en Droit, Secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

A MON PÈRE

A MA MÈRE

MEIS ET AMICIS

Nous tenons à remercier tous ceux qui ont bien voulu nous honorer de leurs conseils ou nous fournir quelques renseignements au cours de nos recherches : M. Van den Heuvel, ministre d'Etat, à Gand ; MM. Béco, gouverneur du Brabant, et Damoiseaux, gouverneur du Hainaut ; M. Verhaeghen, représentant de Gand ; M. Georges Vandame, député et conseiller général du Nord ; M. Dupriez, professeur à l'Université de Louvain ; M. E. Duthoit, professeur à la faculté libre de droit de Lille ; MM. Sauveur, secrétaire général ; Mahiels, directeur général ; Delecroix, chef de division au Ministère de l'Intérieur à Bruxelles ; M. Mommaert, directeur général au Ministère du travail, à Bruxelles ; M. Richard, avocat, député permanent du Brabant ; M. Cornesse, greffier provincial de Liège ; M. Reynaert, commissaire de l'arrondissement de Courtrai ; M. Vicco, secrétaire du cabinet au gouvernement provincial du Hainaut ; M. Legros, secrétaire du commissariat d'arrondissement de Tournai ; M. Hermann-Dumont, avocat à Bruxelles ; M. Louis Maes, conseiller communal à Hertain ; MM. de Wynde, de Bruxelles, et Ghyselynck, de Tournai.

Nous adressons un respectueux hommage à M. Carré de Malberg, professeur de l'Université de Nancy, dont les indications nous ont été plus particulièrement précieuses.

L'Organisation provinciale de la Belgique

CHAPITRE PREMIER

Les Institutions provinciales de l'antique Belgique

Le territoire des anciens Pays-Bas fut, jusque vers la fin du XIX[e] siècle, partagé et morcelé entre une foule de souverainetés indépendantes. Grâce aux rivalités des rois d'Angleterre et de France, et des empereurs d'Allemagne, qui vinrent plus d'une fois chez eux, à Bouvines ou à Crécy, vider leurs sanglantes querelles, les seigneurs féodaux et les villes commerçantes conservèrent, dans les basses vallées de l'Escaut, de la Meuse et du Rhin, des îles frisonnes aux fagnes ardennaises, une autonomie presque complète à l'égard de leurs puissants voisins. Çà et là, cependant, de puissantes familles indigènes avaient acquis une certaine prédominance sur les alentours de leur manoir. Le pouvoir s'était peu à peu concentré entre les mains de quelques maisons féodales, non sans heurts et sans résistances, surtout de la part des villes. Les dynasties locales fondèrent de véritables Etats, indépendants les uns des autres, indépendants aussi des puissants souverains qui avaient fixé à

l'Escaut les limites de leurs suzerainetés, d'ailleurs purement nominales. Le Brabant eut ses ducs, comme le Limbourg, le Gueldre et le Luxembourg ; des comtes régnèrent en Flandre, en Hainaut, en Artois, à Namur, à Zutphen, en Hollande, en Zélande ; Anvers fut érigée en marquisat ; des seigneuries subsistèrent à Malines, en Frise, à Utrecht, à Groningue et dans l'Over-Yssel.

A côté de ces dix-sept provinces, quelques régions avaient conservé des liens plus étroits avec l'Empire : c'étaient les principautés ecclésiastiques de Liége et de Stavelot. Rattachées au cercle de Westphalie, elles ne partagèrent jamais, jusqu'à la Révolution, les destinées des souverainetés voisines dont les noms ont pour la plupart passé aux provinces belges ou néerlandaises contemporaines.

Tournai, qui reçut de Philippe-Auguste une charte de commune en 1188, constitua entre la Flandre et le Hainaut une sorte de république municipale.

En 1384, l'héritage de Louis de Male, comte de Flandre, passe au duc de Bourgogne, Philippe le Hardi. Bientôt, en partie par voie de succession, en partie par voie de conquête et en partie par voie d'achat, les Pays-Bas seront réunis sous le sceptre de la dynastie de Bourgogne.

SECTION Ire

Les Pays-Bas sous les dominations bourguignonne, espagnole et autrichienne.

En passant sous le pouvoir de la dynastie nouvelle, aucun territoire n'a perdu son autonomie, sa constitution ou ses privilèges. Dans chacun d'eux, le prince règne à un titre particulier. Il n'est que comte de Flandre

pour les Flamands, comte de Hainaut pour les Hennuyers, duc de Brabant pour les Brabançons, etc... Les ducs de Bourgogne ne possèdent qu'une pluralité de pouvoirs locaux dont ils ont successivement hérité, et ces pouvoirs diffèrent, suivant les régions, par leur intensité comme par la nature de leur fonctionnement.

Chaque province demeure un véritable Etat séparé, défendant à outrance son existence individuelle, cherchant à sauvegarder dans la mesure de ses forces et de ses ressources sa vie propre et indépendante. Chacune possède sa constitution particulière, sa représentation nationale propre, sa magistrature spéciale, sa législation édictale, son indigénat.

Le souverain faisait inaugurer son règne dans chaque province. Il ne pouvait remanier le territoire des provinces, ni leur imposer de règles générales.

Les ducs de Bourgogne cherchèrent cependant à concentrer leur pouvoir morcelé pour faciliter l'exercice du gouvernement. Philippe le Hardi créa en 1386, à Lille, la Chambre du Conseil avec juridiction sur les différents territoires des Pays-Bas qui relevaient de lui. Mais l'individualisme provincial dressa en face d'elle les Cours de justice locales et les revendications flamingantes ne laissèrent à Lille que la Chambre des Comptes, pour transporter à Audenarde, puis à Gand, la Cour de justice devenue Conseil de Flandre ou Raed van Vlaenderen.

Sur un seul point important, une règle générale s'imposa aux provinces. La pragmatique sanction du 4 novembre 1549 introduisit une règle de succession uniforme. Une autre pragmatique du 10 mars 1725 harmonisa cette loi successorale avec celle des autres Etats héréditaires de la maison d'Autriche.

La réunion des Pays-Bas à l'Empire, par la transaction d'Augsbourg du 26 juin 1548, resta purement politique. Il fut expressément interdit aux princes et autorités de l'Empire de s'immiscer, à quelque titre que ce soit, dans les affaires du cercle de Bourgogne.

Dans leurs traits essentiels, les institutions administratives et politiques, créées par les ducs de Bourgogne subsistèrent jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle dans les Pays-Bas catholiques et formèrent pendant cette époque la base du système constitutionnel des Provinces-Unies.

Le territoire cependant avait subi le contre-coup des révolutions et des guerres. Les provinces septentrionales avaient proclamé et conquis leur indépendance, entraînant dans leur séparation le Brabant septentrional, une partie du pays d'Outre-Meuse dans le Limbourg et la rive flamande des bouches de l'Escaut.

Du côté du midi, l'ambition de Louis XIV avait peu à peu détaché des Pays-Bas, Thionville, l'Artois et les villes hennuyères et flamandes dont on fit la Flandre française.

Au XVIII[e] siècle, les Pays-Bas autrichiens ne comprenaient plus que dix provinces et le quartier de la West-Flandre.

Les dix provinces étaient :

1° Le duché de Brabant, avec le marquisat d'Anvers ;

2° Le duché de Limbourg, réduit par les conquêtes hollandaises ;

3° Le duché de Luxembourg ;

4° Le duché de Gueldre, limité à Ruremonde et à ses environs ;

5° Le comté de Flandre ;

6° Le comté de Namur ;

7° Le comté de Hainaut ;

8° La seigneurie de Tournai ;
9° La seigneurie du Tournaisis ;
10° La seigneurie de Malines.

Le quartier de la West-Flandre ou quartier d'Ypres, conquis puis rétrocédé par Louis XIV, avait perdu, par l'effet de la conquête, sa représentation provinciale et toute autonomie.

Le territoire des Pays-Bas autrichiens, si l'on y joint les principautés ecclésiastiques de Liége et de Stavelot et quelques petites terres d'Empire enclavées, correspondait à peu près à celui de la Belgique actuelle.

Un gouverneur capitaine général y représentait le souverain, exerçant toutes ses prérogatives, droit de grâce, privilège de collation des bénéfices, concession des titres de noblesse, droit de battre monnaie ad usum Belgii. Il recevait même et nommait des ambassadeurs (1).

Dans chaque province, un grand personnage était revêtu des fonctions de gouverneur, fonctions plus honorifiques que réelles, car le pouvoir appartenait aux Etats et ceux-ci gardaient jalousement leurs prérogatives. Souvent, au XVIII[e] siècle surtout, des provinces restèrent sans gouverneurs pendant d'assez longues périodes.

Les Etats provinciaux n'avaient pas la même composition dans toutes les provinces. Il semble que le souverain ait eu le droit de modifier la composition des ordres ; mais il ne pouvait certainement pas enlever à un ordre sa représentation.

Les trois ordres, clergé, noblesse, tiers-état, n'étaient pas représentés partout.

En Flandre, la noblesse n'était admise que dans les réunions d'apparat. Les Etats, qui s'intitulaient « le

(1) Giron, Dictionnaire, t. I, p. 100.

clergé et les membres de Flandre » étaient composés de deux députés du clergé et de six députés du tiers, 2 de Gand, 2 de Bruges et 2 du Franc de Bruges. Ypres avait perdu sa représentation à la conquête française. En 1754, le gouvernement autrichien accorda le droit de représentation aux châtellenies et petites villes, pour obtenir un subside permanent (1).

Dans la Gueldre, le clergé n'avait pas accès aux Etats. Etats.

A Tournai et à Malines, les Etats étaient constitués simplement par le Magistrat ou corps municipal ; dans quelques rares circonstances, on y appelait les représentants des métiers et les gens de loi (1).

Dans les autres provinces, les trois ordres étaient représentés dans des conditions diverses (1).

En Brabant, le clergé comprenait l'archevêque de Malines, l'évêque d'Anvers et 12 abbés. Tous les nobles, ayant au moins titre de baron et quatre mille florins de revenu, siégeaient pour leur Ordre. Les députés des trois chefs-villes, Louvain, Bruxelles et Anvers composaient l'Ordre du tiers-état.

Aux Etats de Namur, la représentation du tiers-état appartenait à la seule ville de Namur.

Les Etats du Tournaisis comprenaient cinq membres du clergé, dont l'évêque de Tournai était le premier, quatre barons hauts justiciers et les députés des communautés rurales.

En général, les ordres délibéraient à part et dans chaque ordre la décision était prise à la majorité des votants.

Presque toujours, on appliquait le vieux dicton : « Deux états, pas d'états. » Cela signifiait que le consen-

1. Gilon, Dict., II, p. 8 et ss.

tement des trois ordres était nécessaire et que deux ordres ne pouvaient imposer leur volonté au troisième. Cette règle ne souffrait guère de dérogations en matière de subsides, d'impôts et de changements à la Constitution.

Les membres des Etats jouissaient du privilège de sauf-conduit et d'immunité d'arrêt, ainsi que de la liberté de manifester leurs opinions (1).

Les rapports entre le Souverain et les Etats étaient réglés, dans chaque province, par la constitution. Celle-ci n'est pas le fruit de méditations théoriques. Comme en Angleterre, la constitution est le produit de l'histoire, — ce qui explique les différences de régime de province à province ; — elle est faite d'écrits et de coutumes, de chartes et de traditions. Seule la Joyeuse Entrée de Brabant est une charte constitutionnelle complète. Au contraire, le Luxembourg, la Flandre et Namur vécurent presque uniquement de coutumes.

Dans l'ensemble, ces constitutions laissent au prince le droit de légiférer ; mais souvent il doit consulter et entendre les Etats des provinces.

Le souverain seul peut assembler les Etats, qui doivent se dissoudre à sa réquisition. Mais ce droit est singulièrement neutralisé par l'obligation de recourir aux Etats pour lever un impôt. Toute imposition doit en effet être autorisée à la fois par le prince et par les Etats.

Les Etats veillent à la conservation des droits de la province et à la gestion de ses intérêts. Ils reconnaissaient et inauguraient le nouveau Souverain ; ils autorisaient le prince à modifier la Constitution ; ils faisaient des remontrances écrites, ils disposaient seuls des ressources provinciales, fixant les sommes accordées au Souverain et établissant les impôts.

(1) Girox, Dict., t. II, p. 8 et ss.

Leurs droits d'administration amenèrent les Etats à avoir une Députation permanente, qui les représentait dans l'intervalle des sessions.

L'organisation de celle-ci variait suivant les provinces ; mais chaque Ordre y avait sa place. Les résolutions s'y prenaient par ordre ou par tête, suivant les cas.

Cette Députation s'occupait de l'administration journalière et de l'expédition des affaires courantes. Tandis que l'assemblée générale dispose, la députation exécute, garde et veille.

Les ducs de Bourgogne avaient espéré modifier ce régime qui les obligeait, lorsqu'ils avaient besoin de subsides, à adresser une demande particulière à chaque province. Ils convoquèrent les Etats généraux dans le but d'affaiblir l'individualisme provincial et de faciliter l'exercice du gouvernement.

Au début, les réunions furent fréquentes : il y en eut six de 1463 à 1477.

Les Etats généraux étaient composés des représentants des provinces. Les délibérations n'étaient pas publiques et les députés n'avaient « charge que d'ouïr ». Ils ne pouvaient engager leur province, sans en avoir référé aux Etats provinciaux. Dans les votes, la majorité ne pouvait engager la minorité et les seules provinces qui votaient une résolution y étaient soumises. Certaines provinces, comme la Frise, le Gueldre et le Luxembourg, refusèrent toujours de se faire représenter aux Etats Généraux. Cette attitude, le défaut complet de pouvoir des Etats, l'allure révolutionnaire des sessions de 1577 et de 1580 entravèrent le développement de cette institution et la firent échouer.

A partir de 1632, les Etats généraux ne se réunissent plus.

En somme, jusqu'à la fin du régime autrichien, les Belges restèrent très attachés à l'autonomie provinciale.

A l'heure de la Révolution, l'empereur Joseph II essaya de briser les vieilles constitutions du passé. Par un diplôme du 6 juin 1789, il révoqua la Joyeuse Entrée de Brabant. Aussitôt un comité national s'assembla à Bréda et proclama sa déchéance comme duc de Brabant. L'insurrection entra à Bruxelles le 17 décembre. Les députés des provinces, le Luxembourg excepté, créèrent par l'action d'Union du 11 janvier 1790 les Etats-belgiques-unis. Cette union était limitée aux intérêts de la défense commune, paix ou guerre, alliances, ambassades. L'avènement de l'empereur Léopold II ramena la paix. Bruxelles rentra dans l'ordre le 2 décembre 1790 ; mais le traité de la Haye, du 10 décembre, assurait aux sujets belges de l'Empereur le respect de leurs constitutions.

A côté des provinces des Pays-Bas, nous avons signalé précédemment l'existence des deux principautés ecclésiastiques de Liége et de Stavelot. Nous dirons un mot de la constitution de chacune d'elles.

Le prince-évêque de Liége était soumis à l'investiture impériale ; c'était un membre insigne du cercle de Westphalie ; il siégeait à la diète impériale et fournissait à l'Empire son contingent en hommes et en argent. Le droit commun de l'Empire régissait sa principauté, à la différence de ce qui se passait pour les provinces du cercle de Bourgogne.

Bien que l'évêque de Liége eut plusieurs titres, la nationalité liégeoise était une. Il n'y avait qu'une représentation nationale, qu'une administration centrale, qu'une constitution. Cependant, les comtés de Looz et de Hor-

nés, la baronnie de Herstal, la vouerie de Fléron, les villes de Maëstricht et de Saint-Trond avaient conservé des prérogatives spéciales, notamment en matière judiciaire, où leurs anciennes coutumes faisaient concurrence à la législation liégeoise. Maëstricht était, en outre, une possession indivise de l'évêque de Liége et des Provinces-Unies.

Liége avait une constitution fondée à la fois sur la tradition et sur des actes écrits intervenus à la suite des nombreux troubles qui avaient agité la cité.

Les « Etats du pays de Liége et comté de Looz » réunissaient les trois ordres ou Etats : l'Etat primaire, représenté par le chapitre de Saint-Lambert ; l'Etat noble te l'Etat tiers, composé des députés de la cité de Liége, des douze villes wallonnes et des douze villes thioises. Les ordres siégeaient et votaient à part. La prédominance de deux ordres, admise au début, fut bientôt écartée.

La principauté de Stavelot comprenait les districts de Stavelot et de Malmédy, le comté de Logne et quelques enclaves. Le prince-abbé recevait l'investiture impériale et siégeait à la diète du Cercle de Westphalie. Dans sa principauté, son pouvoir n'était limité que par une constitution presque exclusivement traditionnelle. Il n'y avait pas d'Etats. Dans les grandes circonstances, on se contentait de convoquer une Assemblée générale des gentilshommes et officiers du pays.

Les victoires de la Révolution française fondirent ces principautés avec les provinces des Pays-Bas autrichiens pour y découper les départements réunis.

SECTION II

La domination française.

Les armées françaises, victorieuses à Jemmapes (16 novembre 1792), vaincues à Neerwinden (18 mars 1793), l'emportèrent définitivement sur les Autrichiens à la suite de la bataille de Fleurus, le 26 juin 1794.

L'arrêté du Comité de salut public du 14 fructidor an III divisa la Belgique en neuf départements ; après le décret du 9 vendémiaire an IV, proclamant l'annexion définitive de la Belgique au territoire français, cette division fut maintenue par la loi du 23 ventôse an V.

Les provinces et les principautés belges se trouvaient réunies ; mais elles perdaient à la fois leur indépendance, leur nationalité, leurs législations et jusqu'à leurs noms historiques.

Des appellations dans le goût de l'époque furent données aux neuf départements réunis, appellations bizarres comme celle de Deux-Nèthes et qui marquaient bien la rupture avec les traditions du passé.

Les départements s'appelaient :

Deux-Nèthes	ch.-l.	Anvers,	s.-préf. Malines et Turnhout.
Dyle	»	Bruxelles,	s.-préf. Louvain et Nivelles.
Escaut	»	Gand,	s.-pré. Audenarde, L'Ecluse et Termonde.
Forêts	»	Luxembourg,	s.-préf. Bitbourg, Diekirch et Neufchâteau.
Jemmapes	»	Mons,	s.-préf. Charleroi, et Tournai.
Lys	»	Bruges,	s.-préf. Courtrai, Furnes et Ypres.

Meuse-Inferieure	ch.-l.	Maëstricht.	s.-préf Hasselt et Ruremonde.
Ourthe	»	Liége,	s.-préf. Huy et Malmédy.
Sambre et Meuse	»	Namur,	s.-préf. Dinant, Marche et Saint-Hubert.

Ces départements s'étendaient au-delà des limites actuelles de la Belgique sur la Flandre zélandaise, annexée par un arrêté du 24 pluviôse an IV, sur le Limbourg hollandais, le grand-duché de Luxembourg et sur la Prusse rhénane par les arrondissements de Bitbourg et de Malmédy.

Un arrêté du 14 vendémiaire an IV avait ordonné la publication, dans les départements réunis, de la Constitution du 5 fructidor an III.

Celle-ci prévoyait dans chaque département une administration centrale, composée de cinq membres élus et un commissaire du directoire exécutif, chargé de surveiller et requérir l'exécution des lois.

Les administrateurs du département étaient élus pour cinq années par l'assemblée électorale du département. Comme pour le Directoire, le renouvellement annuel par cinquième avait été adopté. Après deux élections successives, les administrateurs étaient inéligibles pendant deux ans. Il était prévu qu'en cas de destitution des cinq membres d'une administration, le Directoire pourvoirait à leur remplacement parmi les anciens administrateurs du département.

Le commissaire était nommé et révoqué par le Directoire.

Les administrateurs devaient être citoyens français et âgés de 25 ans. Le commissaire devait être domicilié dans le département.

La pratique de cette constitution fut encore plus centralisatrice que son texte.

En l'an IV, en effet, ce furent les commissaires du gouvernement qui désignèrent les administrateurs et leur choix se porta surtout sur les Français immigrés et sur les indigènes qui se recommandaient à eux par leurs opinions avancées. Au contraire, en l'an V, les électeurs préférèrent des indigènes d'idées modérées. Le Directoire opéra de nombreuses destitutions.

Bientôt, à la suite du coup d'Etat du 18 fructidor an V, une loi devait annuler les élections du département des Deux-Nèthes, tandis qu'une autre accordait au Directoire le droit de remplacer l'administration centrale, quand la majorité des membres étaient destitués.

Grâce à ces puissantes mesures d'épuration, les administrations départementales eurent une composition aussi médiocre et déplorable que dévouée aux directeurs.

Leur activité était d'ailleurs bien secondaire. Leur rôle était surtout celui d'un organe de transmission et de surveillance.

L'administration centrale était chargée de l'exécution des lois et de l'administration régionale d'ordre général. A ce titre, elle répartissait les contributions directes, soulageait les pauvres, assurait la police des mendiants et des vagabonds, surveillait l'éducation publique, veillait au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, à la conservation des forêts, rivières et chemins.

La surveillance des administrations municipales lui était dévolue ; elle annulait les actes municipaux contraires aux lois ou aux ordres de l'autorité supérieure,

suspendait les membres des municipalités, approuvait leurs budgets et leurs comptes.

Juridiction contentieuse administrative, elle connaissait, sauf recours au ministre, des réclamations relatives aux contributions directes, aux marchés de travaux publics, aux indemnités dues aux particuliers en raison de travaux publics, etc.

Enfin elle avait la gestion des intérêts propres au département et, dans ce cercle, son activité, faute de ressources, était presque totalement nulle.

Le département n'était qu'une division administrative ; il n'avait ni patrimoine, ni personnalité. La loi du 28 messidor an IV lui avait donné un budget et mis à sa charge, pour soulager le budget de l'Etat, les dépenses d'entretien des tribunaux, de l'administration centrale du département, des écoles centrales et des édifices qui leur servaient. Aussi, à partir de l'an V, voyons-nous apparaître des sous additionnels aux contributions directes pour pourvoir aux dépenses départementales. La loi en fixait le maximum et avait créé un fonds de supplément pour parer à l'insuffisance des recettes départementales normales.

Les administrations départementales prenaient sur ces objets des arrêtés réglementaires. Les décisions étaient prises à la majorité et le commissaire du Directoire assistait à toutes les délibérations.

Ce régime de l'an III avait annihilé le pouvoir provincial ; mais déjà le département cessait d'être une simple division administrative : il avait un budget, à défaut d'autonomie.

Celle-ci ne devait pas faire de grands progrès pendant la période consulaire et impériale, sous le régime de la loi du 28 pluviôse an VIII et du sénatus-consulte du

16 thermidor an X. Mais le cadre des intérêts départementaux allait s'élargir. Le décret du 9 avril 1811 conféra au département la personnalité civile.

Le département comprend désormais trois autorités : le préfet, le conseil de préfecture et le conseil général. Mais la loi a soin de spécifier que le préfet sera seul chargé de l'administration.

Le préfet était nommé par le chef de l'Etat ; il était révocable. Sa dépendance du pouvoir consulaire ou impérial fut aussi étroite que sa compétence était vaste. C'est lui qui veille à l'exécution des lois, au maintien de l'ordre public ; il est le seul administrateur des intérêts départementaux. Signalons en passant qu'aucun des préfets nommés en Belgique n'était Belge ou fixé en Belgique.

Le conseil de préfecture hérite des attributions contentieuses de l'administration centrale du département. Il statue en matière de contributions directes, de travaux publics, d'indemnités dues en raison de ceux-ci aux particuliers, en matière de grande voirie, d'autorisations de plaider pour les communes, de domaines nationaux. Les membres de ce tribunal administratif ne jouissent pas du privilège de l'inamovibilité.

Le conseil général est l'organe élu du département, ou plutôt un simulacre d'élection fonctionne dans la désignation de ses membres.

Ceux-ci, dont le nombre est de 16, 20 ou 24 suivant les départements, sont choisis sur des listes de confiance établies par des élections successives. Les électeurs de l'arrondissement choisissent le dixième d'entre eux pour former la liste communale ; un dixième élu de celle-ci constitue la liste départementale. Les membres du conseil général sont choisis par le pouvoir exécutif sur cette liste.

Après la Constitution de l'an X, le collège électoral du département eut le droit de présenter au premier consul deux candidats domiciliés dans le département pour chaque place vacante au conseil général. L'un des candidats devait être pris hors du collège électoral.

Mais le mandat des conseillers généraux fut porté de 3 à 15 ans, tout en conservant le renouvellement par tiers.

Le conseil général avait chaque année une session de quinze jours au maximum.

Il répartissait les contributions directes entre les arrondissements, déterminait, dans les limites fixées par la loi, le nombre de centimes additionnels nécessaires pour couvrir les dépenses départementales, entendait le compte du préfet, donnait son opinion sur l'état et les besoins du département.

Dans les départements belges, les conseils généraux se recrutèrent difficilement jusqu'au Concordat. Leur activité fut d'ailleurs presque nulle. Les temps n'étaient pas propices à la liberté politique.

L'arrondissement est une création du régime français. Il n'a ni budget, ni personnalité. Le sous-préfet y est uniquement l'agent du pouvoir central.

A côté de lui, le conseil d'arrondissement, composé de onze membres, recrutés d'une façon analogue à ceux du conseil général, se réunit pour répartir les contributions directes entre les communes et donner quelques avis.

Au chef-lieu du département, il n'y a pas de sous-préfet. Cependant le décret du 26 décembre 1809 plaça près de chaque préfet un auditeur en Conseil d'Etat avec le titre et les fonctions de sous-préfet ; cette institution fut supprimée par l'ordonnance du 20 décembre 1815.

Le régime départemental n'a pas survécu en Belgique à la domination française. Ses traces les plus profondes sont restées sur la carte du territoire. Les limites des provinces actuelles sont celles des anciens départements, sauf les modifications apportées par les traités de 1814, 1815 et 1839. Les arrondissements et les cantons sont nés de l'époque française. Si donc la Révolution avait fait table rase des traditions et des institutions anciennes, si elle avait mélangé, sans égard pour leurs origines, les différentes provinces et seigneuries, si le régime impérial n'avait en rien admis une administration décentralisée, les Belges avaient cependant vécu pour la première fois sous le même drapeau et pendant vingt ans connu le même maître et aimé la même patrie. Le particularisme provincial ne pouvait plus être désormais exclusif.

SECTION III

Le Régime néerlandais

L'acte du Congrès de Vienne, du 9 août 1815, en constituant le royaume des Pays-Bas, plaça les provinces belges sous la domination de la maison d'Orange.

La loi fondamentale du 24 août 1815 divisa le nouveau royaume en dix-huit provinces, qui retrouvèrent leurs dénominations historiques. Les appellations baroques des départements français disparurent et les provinces méridionales du royaume portèrent désormais les noms d'Anvers, Brabant, Flandre Occidentale, Flandre Orientale, Hainaut, Liége, Limbourg, Luxembourg et Namur.

Leurs limites correspondaient en général à celles des anciens départements. Le département de la Dyle, par

exemple, était devenu la province de Brabant. Quelques modifications peu sensibles affectaient la Flandre Orientale, privée des cantons zélandais de la rive gauche de l'Escaut ; la province de Liége, amputée au profit de la Prusse de Malmédy et de quelques cantons wallons ; le Limbourg, dont la frontière vers la Prusse était remaniée. Des changements plus importants s'opéraient dans le Luxembourg et dans la province de Namur. La première de ces provinces perdait Bitbourg et les pays au-delà de la Sure ; elle s'agrandissait de l'ancien duché de Bouillon, enlevé en 1815 à la France, et des arrondissements de Saint-Hubert et de Marche, détachés de la province de Namur. Celle-ci recevait en compensation le canton de Gedinne et l'arrondissement de Philippeville détachés du département français des Ardennes.

Les Etats provinciaux renaissaient, mais leur organisation reposait sur de nouvelles bases. Le principe électif était remis en honneur ; mais le système d'élections par Ordres et à plusieurs degrés empêchait le sentiment populaire de se manifester librement.

Les électeurs étaient divisés en trois Ordres : celui de la Noblesse ou Ordre équestre, celui des villes et celui des campagnes. Chacun d'eux élisait ses délégués spéciaux pour former la représentation provinciale. En principe, chaque Ordre était également représenté ; à Liége, par exemple, chaque Ordre envoyait 21 représentants aux Etats provinciaux. Néanmoins l'inégalité existait entre les Ordres, à Anvers et dans les deux Flandres (Anvers, 15 délégués de l'ordre équestre, 24 des villes, 21 des campagnes ; en Flandre Occidentale, 14 de la noblesse, 33 des villes, 45 des campagnes). Le roi réglait d'ailleurs le nombre des membres à élire par chaque Ordre.

L'Ordre équestre élisait directement ses représentants. Ceux de l'Ordre des villes étaient élus par les Régences locales ; or les membres de celles-ci provenaient déjà d'une élection à deux degrés. Les habitants des villes habiles à voter nommaient les membres du collège électoral municipal. Ce collège se réunissait chaque année et les membres des régences étaient élus par la moitié des électeurs présents, à la suite d'un tirage au sort. Pour l'Ordre des campagnes, les membres des Etats provinciaux étaient élus par les électeurs nommés par les ayants droit de voter.

Les Etats provinciaux avaient au moins une session annuelle qui s'ouvrait le premier mardi de juillet. Les sessions extraordinaires étaient rares.

Ces Etats n'exerçaient en réalité que deux attributions souveraines : la nomination des membres de la seconde Chambre des Etats Généraux et celle des Etats députés.

Ils réglaient cependant tout ce qui tenait à l'administration et à l'économie de la province ; mais leurs ordonnances, même dans le cadre des intérêts provinciaux, étaient toujours soumises à l'approbation royale. Le roi pouvait annuler pour excès de pouvoir, violation de la loi ou atteinte à l'intérêt général ; il avait même le droit exorbitant d'approuver partiellement une délibération et d'en rejeter une partie. En fait et en droit, il était juge en dernier ressort de tous les actes des autorités administratives.

Les Etats provinciaux nommaient dans leur sein une députation (les Etats députés) qui était chargée, tant pendant la durée de leurs sessions que lorsqu'ils n'étaient pas réunis, de tout ce qui appartenait à l'administration journalière et à l'exécution des lois. Les mem-

bres des Etats députés étaient en général au nombre de 7, sauf en Flandre Occidentale (6) et à Namur (5) ; les trois ordres y étaient représentés. La nomination des conseillers communaux des campagnes appartenait aux Etats provinciaux.

Dans chaque province, la fonction exécutive était confiée à un commissaire royal, qui portait le titre de gouverneur. Il présidait les Etats provinciaux et les Etats députés avec voix délibérative et prépondérante en cas de partage.

La restauration provinciale esquissée par le régime hollandais rendait la vie aux institutions du passé, mais la tutelle royale succédait à l'autoritarisme napoléonien. Dans les élections, le choix royal, au lieu de porter sur les élus, portait maintenant sur les électeurs ; rien n'était sérieusement changé à la dépendance du pouvoir.

L'arrondissement était maintenu ; un commissaire y remplaçait le sous-préfet. Mais cette division territoriale perdait tout corps représentatif.

En 1814, les allocations obligatoires portées au budget départemental ne servaient qu'à soulager le Trésor public.

Sous le régime hollandais, le budget provincial comprend deux fractions : les dépenses d'administration, qui étaient incorporées au budget général des dépenses de l'Etat, et les dépenses et recettes proprement provinciales. Cette seconde fraction se rapportait surtout aux travaux publics, routes et digues, aux établissements scolaires et charitables. Les ressources provenaient de six centimes additionnels accordés par la loi du 12 juillet 1821, de subsides de l'Etat et, pour une petite part, de taxes et de revenus divers.

Ce budget était peu important. Pour la province d'Anvers, de 1824 à 1830, il oscille entre 100.000 et 175.000 francs.

La Révolution de 1830 rompit l'union entre la Hollande protestante et la Belgique catholique.

Les Etats provinciaux cessèrent de se réunir, en vertu d'un décret du Congrès national du 30 juin 1831. D'ailleurs les administrations provinciales étaient désorganisées. A Gand, le 11 octobre 1830, un comité de surveillance avait pris la direction de la province. Dans le Limbourg et le Luxembourg, le gouvernement provisoire envoya des commissaires pour remplacer les autorités de Maëstricht et de Luxembourg, que les garnisons de ces villes avaient maintenues dans l'obédience orangiste.

Jusqu'en 1836, ces députations permanentes réorganisées assumèrent seules les attributions des conseils provinciaux et notamment votèrent les budgets.

La Constitution avait classé la loi provinciale parmi les lois urgentes que la Législature aurait à voter. Le Congrès n'avait pas eu le temps d'examiner un projet de loi du chevalier de Sauvage, déposé le 28 juin 1831.

Un nouveau projet, émané du comte de Theux, fut déposé le 2 décembre 1831. Il devint caduc à la suite de la dissolution de 1833.

Enfin, un troisième projet du 19 juillet 1833, devint, après de longues discussions, la loi du 30 avril 1836. Les derniers vestiges du régime néerlandais disparurent alors.

CHAPITRE II

La Province belge. - La Constitution de 1831.

Neuf provinces avaient adhéré à la révolution belge. Les trois premiers articles de la Constitution belge s'occupent des divisions provinciales du pays.

« Article 1er. — La Belgique est divisée en provinces. »

« Ces provinces sont : Anvers, le Brabant, la Flandre Occidentale, la Flandre Orientale, le Hainaut, Liége, le Limbourg, le Luxembourg, Namur. »

« Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces. »

« Art. 2. — Les subdivisions des provinces ne peuvent être établies que par la loi. »

« Art. 3. — Les limites... des provinces... ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi. »

Les neuf provinces belges existent donc en vertu de la Constitution. Le pouvoir législatif pourrait créer une nouvelle province, il ne pourrait faire disparaître l'une des provinces énumérées dans la Constitution (1). Cette différence a sa raison historique. Le conseil d'administration de la ville de Tournai, avait, le 17 décembre 1830, demandé au Congrès la création d'une province de Tournai ou du Tournaisis. Un député de Tournai, Allard, déposa dans ce sens un amendement à l'article 1er de la Constitution, mais il n'affronta pas l'épreuve du vote et le retira après l'adoption de l'amendement Du Bus (autre député tournaisien), qui donnait à la loi

(1) Bekaimolin, I, 64.

le pouvoir de créer une province sans recourir à la difficultueuse procédure d'une révision constitutionnelle. Les espérances des Tournaisiens de 1830 n'ont d'ailleurs reçu que cette satisfaction illusoire.

Le nombre des provinces n'a pas varié depuis le Congrès. Tout récemment, l'idée d'une province de Bruxelles, détachée du Brabant, a été lancée, mais elle n'a reçu qu'un accueil plutôt hostile.

En 1839, la question s'est posée de savoir si la cession de fractions considérables du Limbourg et du Luxembourg ne pouvait être ratifiée que par le pouvoir constituant. Cette opinion a été repoussée. D'ailleurs les deux provinces subsistaient. Mais certains ont soutenu qu'une cession de territoire supprimant une province devrait faire l'objet d'ue révision constitutionnelle. Cette doctrine paraît fondée en droit ; mais le vainqueur qui imposerait ce sacrifice à la Belgique, ne compterait probablement pas avec l'œuvre du Congrès.

En dehors de cette consécration de l'existence des provinces, la Constitution ne contient que l'indication des principes que le législateur devra respecter dans l'élaboration de la loi provinciale.

« Art. 31. — Les intérêts exclusivement... provinciaux, sont réglés par les conseils... provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution ».

« Art. 108. — Les institutions provinciales... sont réglées par des lois.

Ces lois consacrent l'application des principes suivants :

1° L'élection directe, sauf les exceptions que la loi peut établir à l'égard des commissaires du gouvernement près des conseils provinciaux ;

2° L'attribution aux conseils provinciaux... de tout ce qui est d'intérêt provincial... sans préjudice de l'ap-

probation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine ;

3° La publicité des séances des conseils provinciaux... dans les limites établies par la loi ;

4° La publicité des budgets et des comptes ;

5° L'intervention du roi ou du pouvoir législatif pour empêcher que les conseils provinciaux... ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général. »

Le Congrès ne traçait ici que les grandes lignes d'un ordre provincial basé sur l'indépendance et la liberté ; nous verrons, au cours de cette étude, comment le droit et la pratique ont répondu à ses vœux. Auparavant il nous reste à énumérer, avant de montrer la fonction de chacune d'elles, les autorités de la province.

On trouve dans la province :

Le conseil provincial ;

La députation permanente du conseil provincial ;

Le commissaire du gouvernement ou gouverneur de province ;

Des commissaires d'arrondissement.

Le mode de nomination, le rôle et les attributions de chacune de ces autorités feront l'objet des chapitres suivants.

L'individualité de la province n'est pas aussi accusée que celle de la commune.

La province peut ester en justice ; mais la loi (art. 83 du Code de procédure civile) n'ordonne pas expressément la communication au ministère public des causes qui la concernent ; ce texte n'a été étendu aux causes de la province que par analogie avec la situation des communes.

De même, les articles 2121 et 2153 du Code civil ne prévoient pas l'hypothèque légale au profit des provinces sur les biens des receveurs et administrateurs comp-

tables. Cette lacune a dû être comblée par la loi hypothécaire du 16 décembre 1851 (art. 47).

Ces lacunes tiennent d'ailleurs probablement à ce que la personnalité du département est postérieure à la promulgation de ces deux codes.

Les provinces sont inégales par leur territoire et leur population.

Le Luxembourg a une superficie de 4.417 kilomètres carrés ; celle du Limbourg n'est que de 2.441 kil. carrés.

Le Brabant est la province la plus populeuse depuis 1878 ; il comptait, en 1900, 1.263.505 habitants.

De 1830 à 1860, la Flandre Orientale avait été la première des provinces par sa population et, de 1860 à 1878, ce rang avait été tenu par le Hainaut.

Namur était en 1830 la province la moins populeuse. Après le traité de 1839, le Limbourg occupa le dernier rang, qui, depuis 1876, est échu au Luxembourg. En 1900, la population de cette province était de 219.210 habitants.

Voici d'ailleurs la situation des différentes provinces, relativement à la superficie, au chiffre et à la densité de la population.

PROVINCES	Superficie en kil. carrés	PROVINCES	Chiffre de la population, en milliers	PROVINCES	Habitants par kil. carré
Luxembourg .	4.417	Brabant. . . .	1.263	Brabant. . . .	385
Hainaut. . . .	3.721	Hainaut. . . .	1.142	Flandre or^{le}. .	343
Namur	3.660	Flandre or^{le}. .	1 029	Hainaut. . . .	307
Brabant. . . .	3.282	Liège.	826	Anvers	289
Flandre occ^{le}.	3.233	Anvers	819	Liège	285
Flandre or^{le} .	3.000	Flandre occ^{le}.	805	Flandre occ^{le}.	249
Liège	2.894	Namur	346	Limbourg. . .	100
Anvers	2 831	Limbourg . . .	240	Namur	95
Limbourg. . .	2.441	Luxembourg .	219	Luxembourg .	50

Au point de vue linguistique, quatre provinces sont flamandes, Anvers, les deux Flandres et le Limbourg, à l'exception de quelques communes des trois dernières. Quatre autres provinces, Hainaut, Liége, Luxembourg et Namur sont wallonnes ; on trouve cependant quelques communes flamandes dans le Hainaut et dans la province de Liége et, dans cette dernière, ainsi que dans le Luxembourg, quelques communes allemandes. Dans le Brabant, les langues françaises et flamande ont un domaine à peu près égal. La première domine dans l'arrondissement de Nivelles et dans l'agglomération bruxelloise ; la seconde règne dans la partie rurale de l'arrondissement de Bruxelles et dans l'arrondissement de Louvain.

L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif, en vertu de l'article 23 de la Constitution, trois provinces, Anvers, la Flandre Orientale et le Limbourg, rédigent leurs budgets dans les deux langues française et flamande.

CHAPITRE III

Le Conseil provincial.

Le conseil provincial est la première autorité de la province. La loi provinciale, en effet, le cite avant le gouverneur de province dans son article 1er et lui consacre son article 2. De plus, il peut seul voter une taxe provinciale. Son intervention est donc absolument nécessaire. C'est pourquoi nous étudierons d'abord dans l'administration provinciale son organisation, son fonctionnement et ses attributions.

I. — *Organisation*

La Constitution (1) a consacré, pour les élections administratives, le principe de l'élection directe par réaction contre le système à multiples degrés de l'époque néerlandaise. Ce principe a été respecté par les diverses lois électorales qui se sont succédé. Depuis 1836, les modifications amenées par celles-ci ont porté surtout sur les conditions de l'électorat, sur le nombre et la répartion des conseillers provinciaux. Nous signalerons ces chagements dans l'étude sucessive que nous ferons de la composition du conseil provincial, des conditions de l'électorat, de celles de l'éligibilité et de la procédure électorale. Nous nous préoccuperons ensuite des réformes réclamées à l'heure actuelle.

(1) Art. 108.

Les élections provinciales se font par canton de justice de paix (1). Ces cantons sont, en principe, les mêmes que sous le régime français. Les nouveaux cantons ont dû leur création à l'augmentation considérable de la population dans certains centres. Depuis 1839, le nombre des cantons a passé de 201 à 222 ; Anvers, Bruges, Bruxelles et Gand sont le siège de trois cantons ; Charleroi, Courtrai, Liége, Louvain, Malines, Namur et Ypres ont deux cantons.

A l'inverse de la législation française qui n'accorde à chaque canton qu'un représentant au conseil général, la loi belge fait du chiffre de la population la base de la fixation du nombre des conseillers de la province et de leur répartition entre les cantons.

Cette base varie de province à province et a subi plusieurs modifications. L'adoption d'une base uniforme n'était pas nécessaire ; en raison de la différence des populations, elle eût entraîné, au contraire, dans les provinces les plus peuplées, la constitution d'assemblées trop nombreuses et trop coûteuses.

D'après les lois des 30 avril 1836 et 3 juin 1839, cette base était d'un conseiller par 10.000 habitants dans le le Brabant, les deux Flandres et le Hainaut, d'un conseiller par 7.500 dans les provinces d'Anvers et de Liège ; d'un conseiller par 5.000 habitants dans les autres provinces.

Des lois des 29 février 1860, 9 mai 1892 et 18 avril 1903 ont successivement élevé ce chiffre de base dans diverses provinces. Aujourd'hui, il se trouve être de 15.000 dans le Brabant, de 14.000 dans le Hainaut, de 12.000 dans la Flandre Orientale et Liége, de 11.500

(1) Art. 6, Loi du 22 avril 1898.

dans la province d'Anvers, de 11.000 dans la Flandre Occidentale, de 5.500 dans la province de Namur, de 5.000 dans le Limbourg et le Luxembourg.

Le nombre des conseillers provinciaux se trouve donc être au total de 670, répartis suivant le tableau ci-dessous :

Anvers	75
Brabant	93
Flandre Occidentale	78
Flandre Orientale	93
Hainaut	91
Liége	84
Limbourg	48
Luxembourg	44
Namur	64

Chaque canton élit un ou plusieurs conseillers provinciaux. La répartition des conseillers entre les cantons se fait en partant de la même base provinciale, mais elle n'est pas exactement proportionnée à la population des cantons en raison de l'application des règles suivantes qui, sans être dictées par la loi, ont été appliquées à chaque *redistribution*.

Chaque canton a au moins un conseiller. Ce principe est justifié par l'autonomie électorale du canton ; d'ailleurs il n'y a pas en Belgique de cantons minuscules ; le moins peuplé, celui de Ferrières, compte 4.958 habitants.

La représentation d'un canton n'est jamais diminuée.

Inclinons-nous devant ce respect des situations acquises ; il faut cependant remarquer que cette règle favorise les cantons agricoles en décadence à l'encontre des cantons industriels prospères.

Enfin les cantons peuplés ont autant de conseillers que le chiffre de leur population renferme de fois le chiffre provincial de répartition, et tout excédent supérieur à la moitié de ce chiffre permet d'obtenir un conseiller supplémentaire.

L'application des deux premières règles a pour conséquence dans quelques cas de sacrifier les excédents et de faire une entorse à la troisième règle.

Le nombre de conseillers par canton varie de un à neuf (1er canton d'Anvers).

La durée du mandat des conseillers provinciaux avait été fixée à quatre ans par la loi de 1836. Le renouvellement avait lieu par moitié tous les deux ans. La loi du 22 avril 1898 a porté à huit ans la durée du mandat et conservé la règle du renouvellement par moitié tous les quatre ans. Par mesure transitoire, les conseillers de la série sortante en 1898 ont été élus pour six ans. Les renouvellements ont ensuite eu lieu régulièrement en 1900, 1904 et 1908.

En cas de vacance par option, démission, décès ou autrement, il est pourvu à la vacance, soit par l'installation d'un suppléant, s'il y en a, soit par un scrutin spécial.

Les conditions de l'électorat ont été longtemps les mêmes pour la province que pour la commune et les deux chambres.

La Constitution de 1831 avait laissé au pouvoir législatif la latitude de fixer le cens électoral entre 20 et 100 florins. Sous la pression du mouvement révolutionnaire, la loi du 12 mars 1848 abaissa le cens au minimum de 20 florins (42 fr. 32). Les aspirations de la démocratie ne furent pas longtemps satisfaites par ce résultat, mais pour obtenir mieux dans l'ordre légis-

latif il fallait une révision de la Constitution avec sa procédure difficile. Cet obstacle n'existait pas pour l'électorat provincial et communal. La loi du 12 juin 1871, en abaissant le cens pour la province à 20 francs et pour la commune à 10 francs, différencia pour la première fois le corps électoral. En 1883, une nouvelle extension du droit de vote résulta de la création du capacitariat.

En 1883, on comptait 124.378 électeurs généraux, 248.832 électeurs provinciaux, 393.882 électeurs communaux. En 1884, le nombre des électeurs généraux passait à 126.419. Pour la province, il y avait 366.700 électeurs, dont 270.265 censitaires et 96.435 capacitaires ; pour la commune, 481.628 électeurs, dont 392.721 censitaires et 88.907 capacitaires.

En 1893, au moment de la révision de la Constitution, le nombre des électeurs était le suivant par catégories :

Electeurs généraux : 137.772 ;

Electeurs provinciaux : 425.451 ; 280.324 censitaires, 145.125 capacitaires.

Electeurs communaux : 547.550 ; 412.849 censitaires, 134.701 capacitaires.

La Constituante de 1893 abolit le cens électoral ; mais elle n'alla pas jusqu'au suffrage universel pur et simple. La majorité des deux tiers nécessaire pour opérer la révision constitutionnelle se rencontra sur la formule Nyssens ou formule du vote plural.

L'unité de la liste électorale n'a pas été réalisée pour les diverses élections. Les conditions de l'électorat sont les mêmes pour le Sénat et pour la province. Plus faciles pour la Chambre des représentants, elles sont plus rigoureuses pour la commune.

A l'inverse de la situation antérieure où le suffrage général était le plus restreint et le suffrage communal

le plus étendu, le corps électoral le plus nombreux est celui qui élit la Chambre des représentants, et le moins nombreux celui qui nomme les conseils communaux.

En 1895, 1.404.823 électeurs concouraient à l'élection de la Chambre des représentants, 1.186.075 à celle du Sénat et des conseils provinciaux, 1.094.998 à celle des conseils communaux.

Nous ne nous occuperons ici que de l'électorat provincial, confondu depuis 1894 avec l'électorat sénatorial, afin de ne pas sortir des bornes de notre sujet.

L'électorat provincial est conféré à celui qui remplit les conditions légales de nationalité, d'âge et de domicile.

Il faut être Belge de naissance ou avoir obtenu la grande naturalisation. La loi belge distingue en effet entre la grande naturalisation et la naturalisation ordinaire. Cette dernière ne suffit pas pour l'exercice des droits politiques ; jusqu'en 1898 cependant elle permettait d'obtenir l'électorat provincial.

L'âge de 30 ans accomplis est requis pour l'électorat provincial. Pour l'électorat à la Chambre, 25 ans suffisent. La législation française se contente de 21 ans ; mais les obligations militaires retardent généralement jusqu'à 23 ans l'exercice du droit de vote.

Enfin l'électeur doit être domicilié depuis un an dans la même commune. La législation belge est assez rigoureuse au point de vue du domicile électoral ; pour l'électorat communal, trois années sont même exigées. Cette exigence favorise les populations sédentaires, souvent conservatrices.

La loi prévoit les cas d'exclusion définitive ou temporaire de l'électorat (1).

(1) Art. 20 et 21 du Code électoral du 12 avril 1894.

L'exclusion définitive frappe les individus condamnés à une peine criminelle, les souteneurs et tenanciers de maisons de prostitution, ceux qui ont été destitués de la tutélle pour inconduite ou infidélité ou qui ont été exclus de la puissance paternelle.

Les exclusions temporaires frappent trois catégories d'individus : les condamnés, les vagabonds et les militaires.

Celles qui concernent les condamnés sont essentiellement variables par leur durée et par les cas qui les motivent.

Elles frappent :

1° Les interdits judiciaires et les aliénés séquestrés pendant la durée de leur interdiction ou leur séquestration ;

2° Ceux qui ont été condamnés à 8 jours d'emprisonnement au moins pour vol, escroquerie, faux, etc., pendant dix ou vingt ans suivant que la peine est inférieure ou supérieure à un mois ;

3° Ceux, qui, en dehors de ces cas, ont été condamnés à un mois d'emprisonnement pendant 5 ans, à six mois pendant 10 ans, à un an pendant 20 ans ; si la condamnation est conditionnelle, l'incapacité est suspendue ;

4° Ceux qui ont été condamnés pour délits de mendicité et de vagabondage, pendant 20 ans ;

5° Ceux qui n'ont pas satisfait aux lois sur la milice, jusqu'à l'âge de 36 ans ;

6° Ceux qui ont été condamnés à la destitution militaire ou privés de leur grade d'officier, pendant 10 ans ;

7° Ceux qui ont été renvoyés de l'armée pour inconduite, pendant 10 ans ;

8° Ceux qui ont été envoyés aux compagnies de correction, pendant 10 ans ;

9° Ceux qui ont encouru certaines condamnations pour mendicité, vagabondage ou ivresse publique, pendant 10 ans ;

10° Les faillis, jusqu'à leur réhabilitation ou jusqu'à l'exécution du concordat, mais pendant 10 ans au plus ;

11° Ceux qui ont été condamnés à huit jours d'emprisonnement en vertu des dispositions pénales des lois électorales, pendant 10 ou 20 ans, suivant que la peine est inférieure ou supérieure à un mois.

Le droit de grâce du roi ne peut s'exercer à l'égard des incapacités électorales (1).

Les mendiants et vagabonds internés dans les maisons de refuge sont exclus de l'électorat pendant leur internement et pendant trois années après leur sortie.

Le droit de vote des sous-officiers, caporaux et soldats est suspendu tant qu'ils sont sous les drapeaux. Il n'en est pas de même pour les employés de l'armée non soumis au service actif.

L'originalité du système électoral belge réside dans la pluralité du vote. Le cens et le capacitariat ont conservé leur influence dans le nouveau régime.

Tout citoyen porté sur les listes électorales jouit comme tel d'un vote. Mais des votes supplémentaires lui sont attribués, lorsqu'il réunit les conditions déterminées par la loi.

Les conditions d'obtention du double vote attaché à la capacité sont les mêmes pour toutes les catégories d'électeurs ; les votes supplémentaires censitaires dépendent de conditions différentes, suivant qu'il s'agit soit de l'électorat communal, soit de l'électorat général ou provincial.

1. Giron, Dict., I, 358.

Les deux votes supplémentaires capacitaires sont attribués aux électeurs porteurs d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen, du degré supérieur, sans distinction entre les établissements publics ou privés, et à ceux qui exercent ou ont exercé certaines professions, ou occupé certaines fonctions publiques.

Cette dernière catégorie comprend :

1° Les ministres et ministres d'Etat ;

2° Les membres des chambres législatives ;

3° Les gouverneurs des provinces, députés permanents et greffiers provinciaux ;

4° Les envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires, ministres résidents, conseillers de légation, secrétaires de légation, consuls et consuls généraux rétribués.

5° Les membres effectifs et correspondants des Académies royales.

6° Les magistrats des cours et tribunaux de première instance ; auditeurs militaires et leurs suppléants ; juges de paix ; juges titulaires des tribunaux de commerce ayant exercé leurs fonctions pendant deux ans au moins ; greffier en chef et greffiers adjoints de la Cour de cassation ; greffiers en chef des Cours d'appel ; greffiers et greffiers adjoints des tribunaux de commerce ;

7° Les présidents, membres et greffiers de la Cour des Comptes et du Conseil des mines ;

8° Les avocats, notaires, médecins, médecins vétérinaires et pharmaciens ;

9° Les secrétaires généraux et autres fonctionnaires supérieurs des départements ministériels, et des ad-

ministrations de l'Etat et des provinces, de la bibliothèque, de l'observatoire, des musées et des conservatoires royaux ;

10° Les recteurs et le corps professoral des Universités d'Etat et des Universités libres ;

11° Les directeurs et professeurs des grandes écoles de commerce, d'agriculture, des mines, de médecine vétérinaire, de l'école militaire et de l'école de guerre ;

12° Les inspecteurs de l'enseignement moyen public et privé et des écoles normales ;

13° Les préfets et professeurs de l'enseignement moyen du degré supérieur dans les établissements publics ou dans les établissements libres organisés dans les conditions légales pour délivrer des certificats homologués ;

14° Les directeurs et régents d'écoles moyennes officielles ou libres ; les directeurs et professeurs des écoles normales primaires, s'ils exercent depuis deux ans ;

15° Les inspecteurs de l'enseignement primaire ;

16° Les instituteurs diplômés exerçant depuis cinq ans dans une école publique ou privée ;

17° Les officiers de l'armée et de la marine de l'Etat ;

18° Les ministres des cultes jouissant, comme tels, d'un traitement à charge de l'Etat, et membres du clergé catholique ayant reçu la prêtrise ;

19° Les professeurs des établissements de théologie reconnus par la loi.

Les électeurs appartenant à toutes ces catégories jouissent donc de trois votes.

Le vote supplémentaire est attribué au cens dans les conditions suivantes :

A l'électeur âgé de 35 ans, marié ou veuf avec descendance légitime, qui paye à l'Etat au moins 5 francs de contribution personnelle (déduction faite de la taxe sur les domestiques) ou qui, cotisé pour une pareille somme, est exempté du paiement à raison de sa profession ;

Au propriétaire d'immeubles ayant un revenu cadastral de 48 francs au moins ;

Au propriétaire d'une inscription au Grand-livre de la dette publique ou d'un carnet de rente belge à la caisse générale d'épargne et de retraite, d'au moins 100 francs de rente.

On ne peut cumuler les votes provenant de la propriété d'immeubles, d'inscriptions ou de carnets de 100 francs de rente. La double ou triple propriété ne confère qu'un vote supplémentaire.

Mais ce vote peut se cumuler avec le vote supplémentaire accordé à l'électeur de 35 ans, chef de famille et contribuable.

Dans aucun cas un électeur ne peut cumuler plus de trois votes. Pour la commune seulement, le cumul peut aller jusqu'à quatre voix.

En 1894, première année du régime plural, les électeurs provinciaux étaient au nombre de 1.158.714. Parmi eux, 657.678 n'avaient qu'une voix ; 285.862 disposaient de deux voix ; 215.174 disposaient de trois voix. Au total, les suffrages provinciaux s'élevaient à 1.874.924.

En 1908, la statistique donne les chiffres suivants :

Nombre des électeurs	1.377.247
Electeurs à 1 voix	739.258
« 2 «	360.803
« 3 «	277.236
Total des votes	2.292.572

Les conditions de l'électorat, hormis celles de l'âge, doivent exister à la date du 1er juillet de l'année de la révision des listes ; les conditions d'âge, à la date du 1er mai de l'année suivante.

C'est au 1er mai de chaque année que les listes électorales entrent en vigueur. La révision en est confiée aux administrations communales, sous le contrôle de l'action populaire et sauf recours devant la Cour d'appel.

Du 1er juillet au 31 août, les administrations communales dressent les listes nouvelles et les arrêtent provisoirement. Du 1er septembre au 30 novembre, les intéressés sont admis à élever leurs réclamations qui font l'objet, de la part des Collèges des Bourgmestre et Echevins, d'un examen et d'une décision motivée. Les listes sont alors arrêtées définitivement. Cependant, le recours devant la Cour d'appel est ouvert contre les décisions des Collèges. Les rectifications ordonnées sont opérées par le commissaire d'arrondissement.

Les conditions de l'éligibilité au conseil provincial sont : la nationalité belge obtenue par la naissance ou la grande naturalisation, l'âge de 25 ans accomplis ; le domicile dans la province.

Ces conditions doivent être réunies avant l'expiration du terme fixé pour la présentation des candidats, qu'il s'agisse de conseillers provinciaux effectifs ou de suppléants.

Comme cela se conçoit, les individus exclus de l'électorat définitivement ou temporairement sont inéligibles, de même que ceux qui ont perdu le droit d'éligibilité par condamnation.

Les incompatibilités prévues par la loi atteignent :

1° Les membres de la Chambre des représentants et du Sénat ; ceci pour garantir l'indépendance du pouvoir provincial ;

2° Le gouverneur de la province ; sous le régime néerlandais il faisait partie de droit du conseil provincial ;

3° Le greffier provincial ;

4° Les agents du trésor, les receveurs ou les agents comptables de l'Etat ou de la province ;

5° Les employés du gouvernement provincial et des commissariats d'arrondissement ;

6° Les commissaires d'arrondissement, les juges de paix, les membres des tribunaux de première instance et des cours d'appel, ainsi que les officiers des parquets près des cours et tribunaux (1).

7° Les délégués à l'inspection des mines (2).

Des parents ou alliés, jusqu'au deuxième degré inclusivement, ne peuvent être admis à siéger comme conseillers provinciaux élus par le même collège électoral. Dans ce cas, la préférence est accordée à l'antériorité de l'élection, à la majorité des suffrages ou de l'âge.

L'alliance survenue ultérieurement entre les conseillers élus par le même collège n'emporte pas révocation de leur mandat.

L'alliance est censée dissoute par le décès de la femme du chef de laquelle elle provient (3).

L'interdiction de siéger n'est opposable au suppléant que le jour où la vacance d'un siège l'appelle au conseil. Mais le conseiller effectif lui est préféré, même si son élection est postérieure à celle du suppléant.

(1) L. du 22 avril 1898 art. 24

(2) L. du 11 avril 1897 art. 14

(3) L. du 22 avril 1898 art. 27 et 29

Il n'est pas interdit à des parents ou alliés, élus dans des cantons différents, de siéger ensemble au conseil provincial. Le but du législateur a été d'empêcher qu'une famille influente ne s'emparât de toute l'élection d'un même canton.

La procédure électorale est réglementée en Belgique par une législation minutieuse (1), dont les multiples détails tendent à assurer d'une façon effective le secret et la sincérité du vote.

Une description, aussi rapide que possible de cette procédure nous semble s'imposer ; car le pouvoir provincial appartient aux électeurs et il importe de voir de quelles garanties sont entourés les scrutins.

La réunion des électeurs, à l'effet de procéder au renouvellement par moitié des conseils provinciaux a lieu de plein droit tous les quatre ans, le premier dimanche qui suit la date du 4 juin (en 1900, 1904, 1908, etc.).

En cas de vacance par option, démission, décès ou autrement, il est pourvu à la vacance avant l'époque de la session ordinaire du conseil provincial (2).

Si la vacance se produit moins de trente jours avant l'ouverture de la session ordinaire et dans le cours de celle-ci, la réunion du collège électoral a lieu dans les quarante jours. La convocation extraordinaire du collège se fait en vertu, soit d'une décision du conseil provincial ou de la députation permanente, soit d'un arrêté royal. La décision ou l'arrêté fixe la date de la réunion à un dimanche.

(1) Cette législation a été réunie en un Code électoral par la loi du 12 avril 1894. La loi du 22 avril 1898 en a remanié certaines dispositions en vue des élections provinciales.

(2) L. 22 avril 1898, art. 5.

Si le siège devenu vacant doit être occupé par un suppléant, il est procédé à l'installation de celui-ci à la première réunion ordinaire ou extraordinaire du conseil provincial.

Par les soins du commissaire d'arrondissement, les électeurs sont convoqués, au moins quinze jours à l'avance, par affiches aux maisons communales. L'électeur, au moins dix jours à l'avance, doit recevoir à son domicile actuel une lettre de convocation sous récépissé.

La Constitution dit que le vote est obligatoire et a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi (Art. 48).

Jusqu'en 1894, le vote avait lieu au chef-lieu de canton. Après la révision constitutionnelle, le vote eut lieu à la commune ; une loi du 28 juin 1894 prescrivait que les communes de moins de quatre cents habitants seraient, pour le vote, réunies à une ou à deux autres communes distantes de quatre kilomètres au plus. Cette mesure affectait 210 communes.

La loi du 11 juin 1896 a réduit l'application de cette mesure exceptionnelle aux communes de moins de cent habitants. Quatre communes sont dans ce cas : celles de Freloux, Herten, Niverlée et Zoetenaey.

Les électeurs, si leur nombre n'excède pas 400 ou s'ils ne disposent pas de plus de 600 voix, forment un seul bureau de vote. Dans le cas contraire, les électeurs sont répartis en sections qui ne peuvent compter ni moins de 150, ni plus de 400 inscrits. Toutefois, le nombre des électeurs d'une section peut s'élever à plus de 400 sans pouvoir dépasser 500, si le nombre des votes dont ils disposent n'est pas supérieur à 600.

La répartition des électeurs en sections est faite par le Commissaire d'arrondissement d'accord avec le collège

des bourgmestre et échevins. En cas de désaccord, la députation permanente statue.

La composition des bureaux électoraux est strictement réglementée par la loi (1).

En principe, les bureaux de vote sont présidés par les magistrats qui résident dans la commune, président, juges et juges suppléants du tribunal civil ; juges de paix et suppléants.

Le premier bureau du chef-lieu de canton fonctionne comme bureau principal ; il procède aux opérations générales de l'élection : réception des candidatures, formation du bulletin de vote, recensement général des votes.

Dans les communes où il n'y a pas de magistrats, le président du bureau principal désigne les présidents des bureaux parmi les électeurs à trois voix. Si le président était absent au moment du scrutin, le bureau se complèterait lui-même.

Chaque bureau se compose, outre le président, de quatre assesseurs effectifs et de quatre assesseurs suppléants, désignés par le président douze jours avant le scrutin ; ce sont les électeurs de la section les moins âgés parmi ceux qui ont au moins quarante ans d'âge et qui jouissent du triple vote et subsidiairement du double vote.

Les assesseurs sont avertis dans les 48 heures ; ils ont 48 heures pour s'excuser. En cas d'absence d'un ou plusieurs assesseurs, le président complète le bureau par des électeurs présents jouissant du triple ou du double vote.

Le secrétaire du bureau est choisi librement par le président. Il n'a pas voix délibérative.

(1) Code électoral, Art 142 et suivants — Giron, Dict, III, p. 8 et ss.

Les conseils provinciaux peuvent allouer aux membres des bureaux des jetons de présence et des indemnités de déplacement. Le taux ne peut être supérieur à 10 francs pour les membres du bureau principal et les présidents de bureaux, à 5 francs pour les autres membres. L'indemnité de déplacement ne peut dépasser 3 francs par myriamètre parcouru.

L'organisation des bureaux électoraux est complétée par l'institution des témoins, représentants officiels des candidats en présence.

Cinq jours avant l'élection, les candidats désignent, pour assister aux opérations du vote, un témoin et un témoin suppléant pour chacun des bureaux de vote. Ils désignent également des témoins pour assister aux travaux des bureaux de dépouillement. Les candidats qui se présentent ensemble ne peuvent nommer qu'un témoin et un témoin suppléant. Les candidats isolés ne peuvent avoir plus de trois témoins par bureau.

Les témoins doivent être choisis parmi les électeurs provinciaux du canton, à moins qu'ils ne soient candidats. Le rôle des témoins est de surveiller la marche des opérations et l'identité des électeurs (1).

Pour le dépouillement, les témoins sont répartis par le sort entre les bureaux ; ils ont voix consultative au sujet des contestations qui s'élèvent.

Les présidents, assesseurs, secrétaires et témoins doivent prêter serment avant d'entrer en fonctions. La loi donne le texte du serment dans les trois langues : française, flamande et allemande.

La législation belge a conservé le principe de la présentation des candidats. Chez nous, les seuls candidats à la Chambre des députés sont soumis au régime de la

(1) Code électoral, Art. 165 — L. du 22 avril 1898, Art. 14.

déclaration ; en Belgique, la règle pour toutes les élections est que les candidats soient présentés par un groupe d'électeurs. Cette formalité est nécessaire pour la validité des candidatures.

Pour les élections provinciales, les actes de présentation sont signés par 50 électeurs provinciaux dans les cantons qui élisent 4 conseillers ou plus, par 25 électeurs dans les autres. Ils sont remis par trois des signataires au président du bureau principal qui en donne récépissé.

L'acte de présentation indique le nom, les prénoms, la profession et le domicile des candidats, ainsi que les électeurs qui les présentent.

Le délai de présentation expire dix jours avant le scrutin. A son expiration, le bureau principal vérifie la régularité des présentations et arrête la liste des candidats qui figureront sur le bulletin électoral officiel.

Aucune liste ne peut comprendre un nombre de candidats aux places de conseiller titulaire supérieur à celui des membres à élire. Mais on peut présenter aux places de suppléant autant de candidats que pour les fonctions de titulaire. La présentation doit être faite dans le même acte.

Nul ne peut être présenté sur deux ou plusieurs listes dans le même canton ou, sur la même liste, à la fois comme candidat au mandat de conseiller titulaire et à la position de suppléant.

Lorsque le nombre des candidats pour les places de conseiller effectif ne dépasse pas celui des mandats à conférer, ces candidats sont proclamés élus sans autre formalité, et les candidats aux places de conseillers suppléants sont désignés comme suppléants dans l'ordre suivant lequel ils figurent dans l'acte de présentation.

Certains ont critiqué ces élections acquises sans scru-

tin ; pourtant il faut reconnaître que, sous un régime où la déclaration de candidature est obligatoire, il est superflu de procéder à des opérations électorales, dont l'issue n'est pas douteuse et d'engager les dépenses qu'elles entraînent. En 1900, les élections se terminèrent sans scrutin dans 41 cantons au profit de 89 catholiques, 7 libéraux et 7 socialistes. En 1904, 52 catholiques, 6 libéraux et 2 socialistes furent proclamés élus sans lutte pour représenter 24 cantons. En 1908, il en fut de même dans 42 cantons pour 79 catholiques, 8 libéraux et 22 socialistes.

Lorsque le nombre des candidats dépasse celui des mandats, il est procédé au scrutin et les électeurs se réunissent aux lieux indiqués dans les lettres de convocation.

Dans ce cas, le bureau principal arrête la liste des candidats et la formule du bulletin de vote.

Les bulletins de vote sont imprimés par les soins et aux frais de l'administration. Ils portent les noms de tous les candidats reconnus par le bureau principal comme régulièrement déclarés. Le papier est de couleur blanche.

Le bulletin contient autant de colonnes qu'il y a de listes complètes ou incomplètes, plus une colonne où figurent les candidats isolés.

Dans chaque liste, les noms sont par ordre alphabétique.

A gauche du bulletin, on place les listes complètes, puis les listes incomplètes suivant le nombre de leurs candidats. Chaque liste ou chaque nom de candidat isolé est surmonté d'un chiffre arabe, indiquant le numéro d'ordre. L'ordre à observer entre les listes comptant le même nombre de candidats est déterminé par le sort.

S'il n'y a qu'un membre à élire, les noms des candidats sont inscrits sur une même ligne dans l'ordre indiqué par le sort.

Au-dessus de chaque liste et de chaque nom de candidat isolé se trouve une case réservée au vote ; une case semblable, mais plus petite, se trouve à côté du nom de chaque candidat de chaque liste. Les cases réservées au vote sont noires et présentent au milieu un petit cercle de la couleur du papier.

Le vote a lieu de 8 à 13 heures (1).

Les bulletins ont été adressés par le gouverneur aux présidents des bureaux sous pli cacheté mentionnant le nombre des bulletins. L'enveloppe est ouverte en présence du bureau régulièrement constitué et le nombre des bulletins minutieusement vérifié.

Chaque électeur, après vérification de sa lettre de convocation, reçoit un nombre de bulletins égal au nombre de voix dont il dispose. Ces bulletins sont pliés en quatre à angle droit et timbrés.

Pour assurer le secret du vote, des isoloirs sont disposés dans les bureaux ; il y en a un par cent électeurs.

L'électeur se rend dans un isoloir où il exprime son vote en noircissant, au moyen d'un crayon spécial, le point clair des cases noires.

S'il veut voter pour tous les candidats d'une même liste, il noircit le point clair central de la case placée en tête de la liste. S'il veut donner son suffrage à des candidats d'une ou de diverses listes, il noircit le point clair central en face de chacun des noms de ces can-

(1) En Belgique, les heures sont comptées de 0 à 24, 13 heures correspondent à 1 heure de l'après-midi.

didats. On ne peut voter pour un suppléant sans voter en même temps pour un ou plusieurs candidats effectifs de la même liste. Le bulletin rempli est replié et déposé par l'électeur lui-même dans une urne fermée à clef.

Les électeurs votent à mesure qu'ils se présentent. En cas d'affluence, le président peut faire procéder à un appel nominal. Les noms des électeurs qui votent sont pointés par deux membres du bureau sur deux exemplaires des listes électorales. Les témoins surveillent les opérations et peuvent faire acter au procès-verbal leurs observations au sujet des irrégularités qu'ils croiraient constater.

Après la clôture du scrutin, le président ouvre l'urne et en met le contenu dans une enveloppe scellée en indiquant sur l'enveloppe le bureau, le nombre des bulletins et des votants d'après les pointages.

De grandes précautions ont été prises pour assurer le secret du vote pendant le dépouillement. C'est en effet à ce moment que le secret peut être facilement violé. En France, où les bulletins ne sont pas officiels, les bulletins se reconnaissent à la sortie de l'urne par la disposition des noms, des prénoms, des professions et des qualités ; cette violation du secret du vote est fréquente dans les communes où le nombre des électeurs est peu nombreux. En Belgique, la même pression peut s'exercer dans les élections communales et provinciales, elle est plus fréquente dans les premières où le bureau de dépouillement est le même que le bureau de vote. La reconnaissance des bulletins s'opère par l'examen des cases noircies par l'électeur ; celui-ci est prévenu que son bulletin sera reconnu à ce que, par exemple, la case supérieure de la liste n° 1 et la case

placée en face du 3e candidat de la liste seront remplies, ou bien à ce qu'il devra voter pour les candidats effectifs de la liste n° 1 et pour le premier candidat suppléant de la liste n° 2.

Mais, en dehors de la garantie résultant du caractère officiel du bulletin, le code électoral a pris pour le dépouillement des précautions qui enlèvent à ce genre de fraude toute efficacité, notamment dans les élections où les bureaux de vote diffèrent des bureaux de dépouillement.

Le président de chaque bureau porte l'enveloppe contenant les bulletins au bureau principal du chef-lieu de canton.

Des bureaux de dépouillement y sont formés à raison d'un bureau par trois bureaux de vote. Ces bureaux se composent de trois présidents de bureau désignés par un tirage au sort effectué par le bureau principal trois jours avant l'élection. Un autre tirage au sort règle la répartition des bulletins entre les bureaux de dépouillement. Un troisième tirage fixe à quel bureau siégera chacun des témoins. De la sorte, il est rare que les bulletins d'un bureau de vote soient dépouillés par l'un des membres de ce bureau.

Le président du bureau de dépouillement ouvre les plis et compte les bulletins, qui sont ensuite mêlés. Après cette opération, les bulletins sont dépliés et classés suivant leur catégorie : bulletins donnant des suffrages à la première liste, à la seconde liste, etc. ; bulletins panachés ou attribués aux candidats isolés ; bulletins suspects ; bulletins blancs ou nuls. Les bulletins de chaque catégorie sont comptés par deux membres du bureau. Le bureau statue sur les bulletins suspects ; mais les bulletins contestés sont mis dans une enveloppe distincte.

Les résultats sont consignés au procès-verbal. Les bulletins sont placés dans des enveloppes distinctes et séparées, qui sont portées avec les procès-verbaux au bureau principal.

Celui-ci procède au recensement général et à la proclamation des résultats. Toutefois si tous les résultats ne sont pas parvenus pour 21 heures, la proclamation a lieu le lendemain à 9 heures.

Nul n'est élu au premier tour de scrutin, s'il ne réunit plus de la moitié des voix.

Si tous les membres à élire n'ont pas été nommés au premier tour de scrutin, le bureau fait une liste des candidats qui ont obtenu le plus de voix. Cette liste comprend deux fois autant de noms qu'il reste de membres à élire. Il est procédé à un scrutin de ballottage entre ces candidats. Ce scrutin a lieu le dimanche suivant conformément aux mêmes règles et par les mêmes bureaux, mais sans convocation nouvelle des électeurs ; l'élection se fait à la pluralité des voix.

Dans tous les cas où il y a parité de votes entre deux ou plusieurs candidats, le plus âgé est préféré.

Les scrutins de ballottage ont disparu par l'introduction de la représentation proportionnelle dans les élections communales en 1895 et dans les élections législatives en 1899. Ils ne se produisent plus aujourd'hui que dans les élections provinciales.

En 1900, des scrutins de ballottage eurent lieu dans 19 cantons pour 64 sièges ; en 1904, dans 36 cantons pour 123 sièges ; en 1908, dans 16 cantons pour 46 sièges.

La procédure électorale que nous venons de décrire semble présenter le maximum de garantie pour le secret et la sincérité du vote. L'impression du bulletin

par l'administration, l'isoloir, le dépôt du bulletin dans l'urne par l'électeur sont autant de mesures efficaces dont l'introduction est réclamée chez nous.

La pression électorale ne pourrait s'exercer que par l'indication donnée à l'électeur de remplir certaines cases du bulletin de vote. Encore faut-il que la présence de ce bulletin dans l'urne puisse être constatée au dépouillement. Or, les difficultés sont accumulées pour empêcher à ce moment la reconnaissance et, l'identification des bulletins. Le bureau de dépouillement est distinct du bureau de vote ; il est constitué par voie de tirage au sort ; il ne procède qu'après avoir préalablement mélangé les bulletins provenant de trois bureaux différents. Comment poursuivre un bulletin à travers ces complications successives ? Les chances d'identification du bulletin seraient encore réduites si, comme pour les élections législatives, l'électeur ne pouvait remplir qu'une case, manifestant son vote pour une liste et occasionnellement modifiant l'ordre de préférence des candidats.

Cette réforme entraînerait la suppression du panachage ou droit pour l'électeur de porter son choix sur des candidats de différentes listes. Le panachage a disparu depuis 1899 des élections législatives ; il est encore possible pour les élections provinciales et communales. Dans un pays où les partis politiques sont fortement constitués, le panachage n'est pas d'usage fréquent parmi les électeurs et sa disparition ne soulèverait aucune difficulté, surtout si cette mesure était une conséquence de l'introduction de la Représentation proportionnelle.

Quoi qu'il en soit, malgré les imperfections que nous avons signalées, les opérations électorales sont entou-

rées en Belgique de précautions où notre législation trouverait d'excellentes mesures à édicter. ·

L'impression d'un bulletin officiel, portant les noms de tous les candidats, arrêterait les fraudes que facilite la diversité de la dimension, de la teinte, du grain, de l'impression dans nos bulletins électoraux.

L'isoloir permet à l'électeur de voter en toute sécurité, suivant sa conscience.

Le vote est surveillé, par les membres du bureau d'abord, dont le choix est déterminé par la loi, et par les témoins, représentants officiels des candidats en présence, dont l'exclusion ne pourrait être prononcée.

Ces garanties ne sont pas accordées en France aux candidats et aux électeurs.

L'institution de conseillers suppléants tend à éviter les scrutins isolés. Et de fait, en Belgique, les élections partielles pour les Chambres ou pour les conseils provinciaux sont rares. Depuis 1900, une seule élection a eu lieu pour le Sénat dans l'arrondissement de Termonde-Saint-Nicolas et pour l'année 1908, nous n'avons trouvé qu'une élection provinciale partielle dans le Limbourg. La situation des suppléants est d'ailleurs d'allures équivoques ; ces élus n'ont qu'un droit éventuel à siéger et leur activité est rarement mise à contribution.

Le vote distinct pour des candidats effectifs et des candidats suppléants a été conservé par la loi du 29 décembre 1899, introduisant la Représentation proportionnelle dans les élections législatives. C'est une complication inutile ; car il eût été plus simple d'admettre comme suppléants les candidats non élus en respectant le rang que le scrutin leur eût donné.

Les bases de l'électorat établies par la Constituante de 1893 sont aujourd'hui contestées par une fraction importante de l'opinion publique. Le suffrage universel pur et simple a des partisans convaincus et acharnés, dont la propagande ardente a provoqué les émeutes sanglantes de 1902. Les socialistes ont toujours été les adversaires du vote plural ; ils ont rencontré sur ce terrain le concours des démocrates-chrétiens du parti daensiste et des libéraux avancés, radicaux ou progressistes. Les libéraux doctrinaires eux-mêmes, longtemps fidèles aux idées censitaires du Congrès national, se sont laissé ébranler et leurs antiques principes sont menacés d'un naufrage dans l'entraînement causé par le cartel, alliance électorale des divers partis contre le gouvernement catholique.

Les luttes contre le vote plural sont d'un intérêt politique général ; elles dépassent les bornes de notre étude et sont d'ailleurs reléguées actuellement au second plan. Toute l'activité des réformistes en matière électorale est concentrée autour de l'introduction de la Représentation proportionnelle dans les élections provinciales et communales. Nous ne nous occuperons ici de ce mouvement qu'au point de vue du conseil provincial.

Nous trouvons dans une proposition de loi déposée le 27 novembre 1906 à la Chambre des représentants et relative à l'application de la Représentation proportionnelle aux élections provinciales, dont l'auteur est M. Vandewalle, représentant de Malines, ces lignes caractéristiques :

« Nous n'allons pas faire devant vous un nouveau plaidoyer en faveur de la réforme que nous préconisons.

« La cause est gagnée :

« La Représentation proportionnelle est entrée dans

nos mœurs, étalant au grand jour ses incontestables avantages.

« Ceux qui redoutent les prétendus écarts du suffrage universel égalitaire, lui reconnaissent le mérite de constituer contre la poussée populaire la garantie modératrice la plus sérieuse.

« Ceux qui revendiquent l'égalité absolue de tous les citoyens devant l'urne, la saluent comme l'indispensable complément du régime nouveau.

« Les uns, par sympathie, et les autres, par intérêt, rendent hommage au principe de justice sur lequel elle s'appuie, et personne, par exemple, ne songe plus à faire machine en arrière, sur le chemin déjà parcouru, ni à revenir au régime majoritaire que notre Code électoral législatif a définitivement abandonné. »

Quoi qu'en dise l'honorable auteur de la proposition de loi, la représentation proportionnelle n'a pas obtenu une adhésion unanime en Belgique ; mais, il faut bien le dire, ceux qui regrettent son application, sont guidés plus souvent par des considérations d'intérêt que par des arguments de principe et leur hostilité se borne à ralentir les progrès de l'idée proportionnaliste sur le terrain provincial ou communal.

Les arguments qui militent en faveur de la R. P. provinciale sont les mêmes que ceux qui ont assuré le triomphe de la R. P. législative ; ils se résument dans la formule établie par la Revue pour la représentation proportionnelle : le pouvoir à la majorité réelle du pays, le contrôle aux minorités, une représentation exacte à tous les groupes sérieux du corps électoral. Justice dans la représentation des électeurs, respect du droit des minorités, adoucissement des luttes électorales, efficacité du vote de chaque électeur, tels sont les principaux avantages de la représentation proportionnelle.

Cependant son application dans l'ordre provincial rencontre de vigoureuses résistances : les conseillers dont les sièges sont à l'abri des mésaventures électorales n'accepteront pas sans difficulté de compromettre une situation inébranlable pour faire dans la représentation cantonale une place aux minorités qui luttent sans espoir ou qui ont renoncé à la lutte ; d'autre part, l'existence de quatorze cantons qui nomment un seul conseiller et de quatre-vingt-dix autres qui en nomment deux, entraînera un remaniement des circonscriptions et menacera de la péréquation électorale certains cantons auxquels le respect des situations acquises a conservé une représentation hors de proportion avec leur importance.

Ces questions d'intérêt font comprendre pourquoi dans tous les partis politiques on trouve des adversaires et des partisans de l'extension de la R. P. à la province. Un exposé de la situation politique dans chaque conseil provincial, comparé avec les modifications probables qu'y apporterait la R. P., fera ressortir l'influence des questions d'intérêt dans ce problème.

Dans les provinces flamandes, la majorité des conseillers provinciaux, — l'unanimité même dans le Limbourg, — appartiennent au parti catholique. Le parti libéral y est représenté par les élus de quelques grandes villes.

Dans la province d'Anvers, les 24 élus des cantons anversois appartiennent au parti libéral. Les autres cantons sont représentés par 51 catholiques. La R. P. ferait perdre aux libéraux quelques sièges anversois qu'ils retrouveraient dans le reste de la province ; elle ouvrirait peut-être les portes du conseil à quelques socialistes ; mais la situation d'ensemble n'en serait pas modifiée.

Dans le Limbourg, quelques libéraux s'introduiraient au conseil provincial.

En Flandre Orientale, 14 libéraux gantois siègent au milieu des 78 conseillers catholiques. Avec la R. P., l'effectif de l'opposition serait vraisemblablement doublé, puisque les mêmes électeurs envoient au Sénat 9 catholiques et 4 libéraux ; mais il est à croire que les cantons de Gand éliraient quelques socialistes et qu'un démocrate-chrétien au moins réussirait à Alost.

En Flandre Occidentale, 4 sièges seulement, ceux d'Ostende, sur 78, sont occupés par des libéraux. La R. P. leur donnerait sans doute une vingtaine de sièges.

Des quatre provinces wallonnes, deux possèdent des majorités catholiques, deux sont gouvernées par une alliance des libéraux et des socialistes.

Le conseil provincial du Luxembourg se compose de 28 catholiques et de 16 libéraux ; celui de Namur comprend 50 catholiques, 7 libéraux et 7 socialistes. Ces majorités seraient amoindries ; mais elles gagneraient sans doute en solidité, car dans plusieurs cantons la lutte est ardente et la victoire ne s'obtient qu'à de faibles majorités.

Dans le Hainaut, le conseil provincial compte 21 catholiques, 36 libéraux et 34 socialistes.

Les catholiques sont élus presque tous par les cantons agricoles et les socialistes par les cantons du bassin houillier. Cependant, le même corps électoral envoie au Sénat 5 catholiques, 5 libéraux et 4 socialistes. On peut donc présumer que la R. P. partagerait le conseil en trois groupes à peu près égaux et que cette situation libérerait probablement les doctrinaires de la lourde tutelle du socialisme.

Dans la province de Liége, les élections provinciales

de 1908 ont marqué un recul du socialisme. Auparavant, ses partisans occupaient 36 sièges contre 35 aux libéraux et 13 aux catholiques. Les scrutins de juin 1908 ont coûté aux socialistes cinq sièges, qui ont été recueillis trois par les libéraux et deux par les catholiques. La R. P. créerait dans cette province une situation analogue à celle du Hainaut, et rendrait probablement au groupe socialiste la place la plus importante.

C'est dans le Brabant, province mi-flamande, mi-wallonne, que la R. P. provoquerait sans doute les perturbations politiques les plus importantes.

Le conseil provincial y est composé actuellement de 28 catholiques, 58 libéraux et 7 socialistes. La majorité libérale y peut administrer par ses seules forces. Cette majorité se recrute surtout dans l'arrondissement wallon de Nivelles et dans les cantons de l'agglomération bruxelloise. Les conseillers catholiques viennent de l'arrondissement flamand de Louvain et des cantons ruraux de l'arrondissement de Bruxelles. On se rendra compte de la rupture d'équilibre résultant de l'application du système majoritaire en considérant que les mêmes électeurs envoient au Sénat sept catholiques, un indépendant, six libéraux et deux socialistes, soit huit sénateurs de droite et huit sénateurs de gauche. Dans l'arrondissement de Bruxelles, cent douze mille voix libérales et socialistes obtiennent quarante-six sièges au conseil provincial, alors que cent neuf mille voix catholiques et indépendantes n'en obtiennent que dix-sept.

La représentation proportionnelle permet à certains d'escompter une victoire catholique dans la province du Brabant ; ces espérances seraient probablement déçues ; les partis de gauche conserveraient sans doute une

légère majorité, mais les libéraux devraient compter avec les socialistes et ne seraient plus les maîtres exclusifs de la députation permanente. D'un autre côté, il est probable que la droite ne conserverait pas une homogénéité complète. Les indépendants détiennent depuis 1904 un mandat de sénateur de l'arrondissement de Bruxelles ; peu s'en fallut qu'en 1906, un des leurs n'y fût élu représentant ; l'abbé Daens a été représentant de Bruxelles de 1902 à 1906. La R. P. assurerait probablement aux indépendants et aux démocrates-chrétiens une part d'influence au Conseil provincial.

Cet exposé politique montre pourquoi les trois grands partis politiques ont des intérêts opposés suivant les provinces dans la question de la R. P. provinciale. Majorités catholiques réduites dans les Flandres, le Limbourg, à Namur ; minorités renforcées dans le Hainaut et à Liége ; victoire entrevue dans le Brabant. Majorité libérale compromise dans cette même province ; mais progrès certains dans les provinces fidèles au parti catholique. Pénétration du socialisme dans les conseils provinciaux flamands ; mais diminution d'influence à Liége et dans le Hainaut.

Les inquiétudes des *beati possidentes*, même de ceux qui défendent sans arrière-pensée la R. P., transpirent encore dans les débats auxquels donne lieu l'assiette du nouveau système.

Lorsqu'il fut question d'introduire la R. P. dans l'ordre électoral législatif trois combinaisons se présentèrent : le scrutin pour tout le royaume, le scrutin par province, le scrutin par arrondissement. Ce dernier mode prévalut ; mais pour obtenir des circonscriptions d'au moins trois mandats, il fallut réunir les arrondissements qui ne nommaient qu'un ou deux représentants

ou sénateurs. Néanmoins on conserva une circonscription binominale pour la Chambre et six pour le Sénat.

De même, pour les élections provinciales, trois circonscriptions sont proposées : la province, l'arrondissement, le canton, sauf à grouper dans ce dernier cas les petits cantons.

Prendre la province comme circonscription électorale, c'est soulever une grosse objection, car, à première vue, c'est obliger chaque parti à présenter une liste nombreuse (les conseils provinciaux comptent jusqu'à 93 membres), c'est enlever aux cantons leur individualité, c'est rassembler des régions de langues différentes, d'intérêts opposés, de traditions contraires. Ce système donnerait sans doute la plus grande exactitude mathématique ; mais il se heurte à l'esprit de clocher et au particularisme cantonal.

M. Vandewalle, représentant de Malines, a, dans sa proposition de loi du 27 novembre 1906, exposé un système qui tend à concilier les intérêts locaux avec l'unité de circonscription.

La formule est assez compliquée. Dans son système, les listes qui se présentent dans les différents cantons de la province ont le droit de se fédérer entre elles.

Dans chaque canton, on divise le total des votes émis par le nombre des sièges à conférer ; on obtient ainsi le répartiteur cantonal. En divisant par ce répartiteur le chiffre électoral de chaque liste, c'est-à-dire le total des voix qu'elle a recueillies, on obtient sa force électorale, représentée par une fraction ou un nombre fractionnaire, dénommé dividende cantonal. Chaque liste a immédiatement autant d'élus que son dividende renferme d'unités.

Le chiffre provincial d'un groupe fédéré est le total

des voix qu'il a recueillies dans toute l'étendue de la province. La répartition générale des mandats se fait sur la base des chiffres provinciaux suivant la règle proportionnelle du système d'Hondt. Le diviseur électoral devient le répartiteur provincial. En divisant par ce répartiteur le chiffre provincial de chaque groupe, le résultat indique le nombre des sièges auquel le groupe aura droit dans l'hypothèse d'une répartition rigoureusement proportionnelle.

Un certain nombre de sièges ayant été attribués dans chaque canton, il ne reste qu'à répartir les sièges disponibles, de telle façon que dans l'ensemble des cantons, chaque groupe fédéré obtienne le nombre de sièges qui lui revient en raison de son chiffre électoral. Cette répartition s'opère en attribuant les sièges successivement aux fractions locales les plus importantes.

Ce système, rigoureusement exact, est d'une complication de calculs assez considérable. Aussi son mécanisme rebute-t-il les meilleures volontés. Il est à croire que cette complexité entravera le succès de la proposition de M. Vandewalle.

L'arrondissement administratif à l'avantage d'être une circonscription beaucoup moins étendue que la province. Son choix écarterait tout projet de remaniement des cantons et de création de circonscriptions nouvelles. Il est déjà la base des élections législatives et les partis politiques sont généralement organisés par arrondissement. Certains voient justement là un danger pour les ruraux : l'accaparement des sièges par les comités électoraux des villes.

La situation des arrondissements populeux (Bruxelles, Liége, Anvers, etc.), a inspiré l'idée de sectionner ces arrondissements.

En France, les projets de rétablissement du scrutin de liste comportent également des dispositions prévoyant le sectionnement des grands départements.

Enfin le dernier système est le vote par canton, le respect du vieux cadre de l'élection provinciale, système favorable au maintien des vieilles influences locales, funeste aux minorités éparses et fatale aux tentatives des dissidents. La présence de cantons uninominaux au nombre de quatorze et de cantons binominaux au nombre de quatre-vingt-dix entraînerait forcément un groupement de certains cantons et les partis redoutent tous que ces remaniements ne se tournent contre eux.

Telles sont les difficultés que rencontre l'introduction de la Représentation proportionnelle sur le terrain provincial. Les discussions qu'elle soulève sont inspirées plus par la sauvegarde d'intérêts locaux que par une hostilité de principe. L'érection en système de la combinaison électorale connue sous le nom de cartel a d'ailleurs provoqué un mouvement assez vif en faveur de la réforme dans les arrondissements où les catholiques sont en minorité. On peut entrevoir comme prochaine la réalisation de cette œuvre de justice électorale.

II. — *Fonctionnement*

Les bureaux électoraux, en proclamant les résultats de l'élection, ne prononcent que provisoirement. Le pouvoir de statuer définitivement appartient au conseil provincial lui-même.

Les principales pièces de l'élection, procès-verbaux, actes de présentation, bulletins contestés, sont adressés dans les cinq jours au greffier provincial.

Les autres pièces sont déposées au greffe de la justice de paix. Les bulletins sont brûlés le surlendemain de la vérification des opérations électorales.

L'article 47 de la loi provinciale se contentait de dire : « L'assemblée vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet. »

Les conseils provinciaux s'étaient servis de ce texte pour s'attribuer la plénitude de juridiction en la matière. Et de fait, le conseil pouvait admettre de plano celui qu'il considérait comme l'élu véritable, sans qu'aucun recours fût ouvert contre sa décision.

Le conseil pouvait recourir à telles mesures d'instruction qu'il jugeait utiles ; mais dans les enquêtes ordonnées par lui, les témoins ne pouvaient être contraints de déposer et soumis au serment.

Le conseil provincial de Liége invalida une élection pour défaut de domicile de l'élu, alors que la Cour d'appel de Liége avait cependant ordonné son inscription sur les listes électorales, constatant ainsi l'existence du domicile dans la province.

Le conseiller provincial qui cesse d'être domicilié dans la province perd les conditions de l'éligibilité. Les conseils provinciaux ont décidé qu'il perdrait son mandat (Hainaut, 5 juillet 1837 ; Namur, 3 juillet 1839 ; Luxembourg, 15 juillet 1884). Mais cette déchéance existe-t-elle de plein droit ou doit-elle être prononcée par le conseil ? Dans un cas analogue, un arrêté royal du 10 novembre 1845 avait admis le premier système et convoqué le collège électoral de Courtrai pour l'élection d'un sénateur. Au contraire, le 17 mai 1886, le conseil provincial de Namur a prononcé la vacance du siège d'un conseiller devenu inéligible. Cette solution semble préférable, puisque c'est le conseil qui vérifie les pouvoirs de ses membres.

Enfin le conseil pouvait-il, par application de l'art. 47 de la loi provinciale, dire à quel point devaient être re-

prises les opérations électorales ? Le Conseil provincial de Liége s'est prononcé pour l'affirmative, en 1836, dans les circonstances suivantes : dans le canton de Nandrin, le bureau principal avait fait procéder à un scrutin de ballottage entre MM. Prion et de Chestret-Moffarts, alors que ce dernier obtenait en réalité une voix de moins que M. de Tornaco. Le conseil décida qu'il serait procédé à un scrutin de ballottage entre MM. Prion et de Tornaco. La même solution fut adoptée par la Chambre des représentants, le 21 novembre 1839, à propos des élections de Termonde (1).

La loi du 22 avril 1898 (art. 30) sur les élections provinciales a disposé qu'en cas d'annulation d'une élection, toutes les opérations doivent être recommencées, y compris les présentations de candidats. Cela est plus logique et prête moins à l'arbitraire.

La même loi a spécifié que les réclamations devraient être adressées au conseil provincial avant la vérification des pouvoirs. La qualité d'électeur n'est pas exigée du réclamant.

Les pouvoirs des suppléants sont validés en même temps que ceux des conseillers effectifs. Mais si le suppléant est appelé à siéger, le conseil procède à une vérification complémentaire au point de vue exclusif de la conservation des conditions d'éligibilité.

Le conseiller élu par plusieurs cantons peut faire connaître son option à la députation permanente du conseil provincial.

Le conseiller qui n'aura pas fait cette option est tenu de la déclarer au conseil dans les deux jours qui suivront la vérification des pouvoirs. A défaut d'option

(1) Giron, Dict, I, p 28.

dans ce délai, il est décidé par la voie du sort à quel canton le conseiller appartiendra (1).

Les démissions sont reçues par le conseil provincial et, quand il n'est pas réuni, par la députation permanente. La démission ne saurait être accueillie avant la vérification des pouvoirs.

Après la vérification des pouvoirs, les conseillers provinciaux prêtent serment en séance publique. Ceux qui s'en abstiendraient après avoir reçu deux convocations à cet effet, seraient considérés comme démissionnaires. Le fait de siéger sans avoir prêté serment est puni d'une amende par l'article 261 du Code pénal.

La formule du serment était d'abord : « Je jure d'observer la Constitution et la loi d'organisation provinciale. » La promesse de fidélité au roi n'y figurait pas en raison de ce que les conseillers provinciaux exercent un pouvoir distinct et séparé du pouvoir royal.

Les conseils provinciaux coopèrent cependant dans une certaine mesure, comme agents du pouvoir central, à la gestion des intérêts généraux du pays. Aussi la loi du 1er juillet 1860 a-t-elle imposé aux conseillers provinciaux l'obligation de prêter, lors de leur entrée en fonctions, le serment politique ordinaire : « Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge » (2).

Le mandat de conseiller provincial est gratuit en principe ; il ne donne droit qu'à de modiques indemnités permettant aux ouvriers et aux personnes peu aisées d'en remplir les fonctions sans charge pécuniaire.

La loi du 21 mars 1896 accorde un jeton de présence de cinq francs. En outre, les conseillers qui sont do-

(1) L. 22 avril 1898. Art. 32

(2) Giron, Dict., III, 389.

miciliés à un demi-myriamètre ou moins du lieu de la réunion reçoivent une indemnité de frais de route égale au prix du parcours du lieu de leur domicile au siège du conseil provincial, sur les lignes des chemins de fer de l'Etat et des compagnies de transport.

Ces frais sont à la charge de la province.

En France, le mandat des conseillers généraux est absolument gratuit. Aucune indemnité n'est prévue, même pour dédommager de leurs frais de route et de séjour les conseillers qui sont parfois domiciliés à cent kilomètres du chef-lieu, et nous ne parlons pas ici de ceux qui ont leur domicile hors du département. Certains conseils généraux ont manifesté l'intention de modifier cette situation et notamment le conseil général du Nord.

Cette idée peut être favorablement accueillie, à condition de ne pas dépasser les bornes à partir desquelles le mandat deviendrait une source de profits pécuniaires.

Le conseil provincial se réunit de plein droit chaque année en session ordinaire, le premier mardi de juillet, à dix heures, au chef-lieu de la province.

La durée de la session ordinaire est de quinze jours ; elle ne peut être diminuée que de commun accord entre le gouverneur et le conseil. La session peut être prolongée de huit jours par décision spéciale du conseil et même au-delà de ce terme, mais avec le consentement exprès du gouverneur ; dans aucun cas, la durée de la session ordinaire ne peut excéder quatre semaines. Quand la session est prolongée au-delà de quinze jours, le conseil doit s'occuper exclusivement du budget de la province, avant tout autre objet, si ce budget n'est déjà voté.

Le roi peut convoquer le conseil en session extraor-

dinaire ; celle-ci est annoncée par un journal de la province, les convocations sont faites par le gouverneur, par écrit et à domicile (1).

Les sessions extraordinaires sont rares. Le plus souvent, elles ont lieu pour procéder aux nominations et aux désignations qui incombent aux conseils provinciaux.

Dans le cas des sessions extraordinaires ou des prorogations autorisées par le gouverneur, l'acte de convocation ou de prorogation mentionne les objets et l'ordre des délibérations. La clôture peut toujours être prononcée par le gouverneur.

Les réunions qui se tiendraient hors de ces conditions sont illégales et séditieuses ; leurs délibérations sont nulles. La loi ne frappe pas, comme en France, d'une inéligibilité temporaire les conseillers qui y prennent part.

La session ordinaire de juillet ne peut être supprimée ou ajournée qu'en vertu d'une loi. Des lois spéciales sont intervenues en 1836 pour permettre l'application de la loi provinciale, en 1848, en 1872 et en 1894 à la suite des dissolutions des conseils, motivées par l'abaissement du cens électoral, en 1839 pour le Limbourg et le Luxembourg en raison du partage de ces provinces.

La dissolution des conseils provinciaux ne peut être prononcée que par une loi. Lors de la discussion de la loi de 1836, le gouvernement avait revendiqué le droit de dissolution, par crainte de l'hostilité systématique des conseils et pour prévenir l'absorption de l'Etat par la province. Mais la Chambre lui refusa ce droit par 50 voix contre 15.

(1) Loi provinciale, Art 44, 45 et 46.

Les dissolutions de 1848, de 1872 et de 1894 permirent aux nouveaux électeurs de concourir immédiatement au choix des conseillers provinciaux. En France, le droit de dissolution des conseils généraux appartient au Président de la République ; mais communication immédiate en est due aux Chambres.

Lors de la session ordinaire, le conseil provincial se constitue sous la présidence du doyen d'âge, assisté des deux membres les moins âgés comme secrétaires.

Sous le régime néerlandais, la présidence des Etats généraux appartenait au gouverneur.

Jusqu'à la constitution du bureau définitif, le conseil ne peut légalement délibérer sur aucun objet et les nouveaux membres ne peuvent participer à ses travaux. Il n'y a d'exception que pour la vérification des pouvoirs.

La prestation de serment permet au nouveau membre d'exercer tous les droits de conseiller provincial.

La loi dit que le conseil nomme un président et un vice-président et forme son bureau pour toutes les sessions de l'année (1). Il ressort du texte que le conseil ne peut nommer plusieurs vice-présidents, mais qu'il est libre de constituer à sa guise le reste du bureau. Partout, il y a deux secrétaires ; deux secrétaires suppléants leur sont adjoints en Flandre Occidentale, en Hainaut, en Luxembourg, à Namur ; le Brabant et le Hainaut ont aussi deux questeurs (2).

Le Président dirige les débats et veille au maintien de l'ordre. Il ne prend la parole dans une discussion que pour présenter l'état de la question et y ramener ; s'il veut discuter, il quitte son fauteuil et ne le reprend qu'après la clôture des débats sur la question.

(1) L. prov. Art. 49.

(2) Pandectes belges, v° Conseil provincial.

Le conseil ne peut délibérer si plus de la moitié du nombre de ses membres fixé par la loi n'est présente. Cependant les élus, bien que non encore installés, sont admis à prendre part à la vérification des pouvoirs.

Le quorum élevé exigé par la loi oblige les conseillers provinciaux à remplir effectivement leur mandat et empêche que des résolutions importantes ne soient prises par quelques conseillers dans les séances désertes.

Le conseil détermine, par son règlement, le mode suivant lequel il exerce ses attributions, en se conformant à la loi. Ce règlement est soumis à l'approbation du roi ; mais le roi ne peut imposer au conseil aucune dispositon réglementaire. Le conseil se divise en sections ayant généralement des attributions différentes. Dans le Luxembourg, les affaires sont renvoyées à toutes les sections dont les rapporteurs forment une section centrale avec le président du conseil.

Les séances du conseil sont publiques ; néanmoins, l'assemblée se forme en comité secret sur la demande du président ou de cinq membres, ou sur la demande du gouverneur ; elle décide ensuite si la séance peut être reprise en public sur le même sujet. L'article 108 de la Constitution prescrit la publicité des séances des conseils provinciaux, sauf les restrictions que la loi a pu établir dans un but d'utilité publique. Le législateur a conféré au président et au gouverneur le droit de demander la formation du conseil en comité secret, car il a estimé que ces deux personnages étaient les mieux placés pour en apprécier l'opportunité et les inconvénients. (Art. 51, Loi provinciale).

Le conseil vote à haute voix ou par assis ou levé ; néanmoins, il vote toujours à haute voix, et par appel nominal sur l'ensemble de chaque résolution ; les pré-

sentations de candidat, les nominations, les révocations ou destitutions se font seules au scrutin secret (1).

Le conseil a le droit de diviser et d'amender chaque proposition. Il est donc libre de voter ou non par article. Cette règle ne s'applique pas au vote du budget.

Les résolutions sont prises à la majorité absolue des suffrages. Le partage des voix entraîne le rejet de la proposition. S'il s'agit d'une annulation d'élection, l'élu est admis.

La séance est ouverte et close par le président ; elle commence par la lecture du procès-verbal, lecture que le règlement peut borner au texte des résolutions prises.

Chaque membre peut faire insérer au procès-verbal que son vote est contraire à la résolution adoptée, sans qu'il soit fait mention des motifs de son vote.

L'ordre du jour est indiqué par le président au plus tard la veille de la discussion, après avoir consulté l'assemblée. Il est affiché dans la salle. En cas d'urgence reconnue par les deux tiers des membres présents, il est fixé séance tenante.

Le droit d'initiative des membres de l'assemblée est réglé comme suit : (*Loi provinciale. Art. 57 al. 2 et suiv.*).

« Toute proposition qui n'est pas à l'ordre du jour doit être remise par écrit au président et être appuyée par deux autres membres.

« L'assemblée indique le jour où elle sera développée.

« La proposition ne peut être discutée, si elle n'est appuyée par cinq membres au moins. »

Le président a seul la police de l'assemblée. Il exerce le droit d'expulsion et peut même faire arrêter à l'ins-

(1) L. prov. Art. 52.

tant les perturbateurs et les faire incarcérer pendant 24 heures, sans préjudice des poursuites à exercer devant les tribunaux.

Le président dirige les débats ; il donne la parole aux orateurs et les rappelle à la question lorsqu'ils s'en écartent. Il rappelle à l'ordre ceux qui se permettraient des personnalités, des injures et imputations de mauvaise foi.

Quand il s'agit d'élections ou de présentations de candidats, le président est assisté des quatre conseillers les moins âgés remplissant les fonctions de scrutateurs.

Par réaction contre le système des anciens Etats provinciaux, la loi a pris le soin de dire dans son article 62 : « Les membres du conseil votent, sans en référer à ceux qui les ont nommés ; ils représentent la province, et non uniquement le canton qui les a nommés. »

Cependant, lors des débats de la Constituante de 1892-94, il a été dit que rien ne s'opposait à ce que les autorités provinciales consultent leurs administrés par voie de référendum sur les questions de leur compétence. Le référendum provincial n'a en effet rien de commun avec la consultation qu'un élu demande à ses électeurs. Malgré sa légalité, il n'a pas été usité jusqu'à ce jour.

Ajoutons enfin que, pour des raisons de convenances, aucun membre du conseil ne peut prendre part à une délibération à laquelle lui-même ou un de ses parents ou alliés, jusqu'au 3e degré inclusivement ont un intérêt personnel direct.

Cette prohibition ne s'étend pas au-delà des parents ou alliés jusqu'au 2e degré lorsqu'il s'agit de la présentation de candidats, de nominations aux emplois, révocations ou suspensions.

III. — *Attributions des conseils provinciaux*

Les attributions des conseils provinciaux sont tantôt d'ordre général, tantôt d'ordre provincial. Les premières font coopérer le conseil à l'administration et à la gestion des intérêts nationaux ; les secondes rentrent dans le cadre propre de l'activité provinciale.

A. *Les attributions d'ordre général.*

§ 1er. Depuis la révision constitutionnelle de 1893, les conseils provinciaux nomment un certain nombre de sénateurs. Cette prérogative ne leur appartenait pas auparavant.

Au Congrès national, l'institution du Sénat avait été fortement combattue par les partisans d'une Chambre unique et le principe de la dualité des Chambres ne fut voté que par 128 voix contre 62.

Le Sénat fut institué pour servir de frein et de contrepoids à la Chambre des représentants. « Il est chargé de prévenir et à l'occasion de tempérer l'irrégularité et la trop grande impétuosité de l'autre Chambre, de façon à éviter tous conflits entre celle-ci et le roi » (1).

Le recrutement du Sénat fut l'objet des propositions les plus diverses. La nomination des sénateurs était attribuée par les uns au chef de l'Etat, par les autres aux Etats provinciaux ; la Chambre des Lords d'Angleterre inspirait l'idée d'un Sénat héréditaire et la Chambre des pairs de Louis-Philippe celle d'un Sénat nommé à vie (2). Par transaction, le Congrès vota l'article 54 de la Constitution, rendit temporaire le mandat des sénateurs (8 ans) et les fit élire par les mêmes électeurs

(1) Damoiseaux, Inst. nat. de la Belgique, p. 83.

(2) Giron, Dict., III, 147.

que les représentants, c'est-à-dire par les électeurs payant le cens, dont le minimum était fixé à 20 florins (42 fr. 32).

A côté des sénateurs élus, il faut mentionner les fils du roi ou les princes belges de la branche de la Famille royale appelée à régner, qui entrent au Sénat à l'âge de 18 ans et y jouissent de la voix délibérative à 25 ans. (Const. art. 58).

Les seules différences entre la Chambre et le Sénat étaient dans le nombre de leurs membres et dans les conditions d'éligibilité.

Le nombre des sénateurs élus était égal à la moitié du nombre des membres de la Chambre des représentants. Il y avait donc un sénateur par 80.000 habitants.

Issus d'un même corps électoral, le Sénat et la Chambre se différenciaient surtout par les conditions d'éligibilité imposées aux sénateurs. Ceux-ci devaient avoir l'âge de 40 ans, alors que l'âge de 25 ans suffisait pour les représentants ; pareille exigence est restée en France la dernière différence entre les conditions d'éligibilité au Sénat et à la Chambre des députés.

De plus, les sénateurs belges devaient remplir des conditions assez élevées de fortune : ils devaient, soit verser au trésor de l'Etat au moins 1.200 francs d'impositions directes, soit être propriétaires ou usufruitiers d'immeubles situés en Belgique et d'un revenu cadastral de 12.000 francs au moins. (Const. art. 56).

Le nombre de ces éligibles était si peu nombreux que, dans les provinces où leur proportion n'atteignait pas 1 sur 5.000 habitants, la liste pouvait être complétée par les plus imposés de la province, dont l'éligibilité était cependant restreinte à leur province.

Grâce à ce sens élevé d'éligibilité, le Sénat restait une assemblée aristocratique.

Lors de la révision constitutionnelle de 1893, la question du recrutement du Sénat fut rouverte. Le suffrage censitaire était remplacé par le suffrage universel plural ; le rôle modérateur du Sénat allait devenir plus important.

Deux tendances se manifestèrent alors.

Les uns estimaient que la différenciation entre les deux Chambres était suffisamment assurée par la Constitution et que le meilleur contrepoids à la tendance démocratique résidait dans l'exigence d'un cens pour l'éligibilité.

Les autres cherchaient à donner au Sénat de plus fortes garanties de maturité et de pondération ; ils pensaient les trouver dans l'élection à deux degrés, confiée à des assemblées choisies dans un but politique et administratif, les conseils provinciaux, et jouissant d'une absolue liberté de choix au point de vue de l'éligibilité.

Une transaction intervint. Les sièges sénatoriaux abandonnés à l'élection directe (83 actuellement) restèrent sous l'influence du corps électoral ; cependant, on admit pour l'électorat une différence d'âge, 30 ans au lieu de 25. A côté d'eux, il y eut des sénateurs choisis par les conseils provinciaux et pour lesquels le cens d'éligibilité n'était plus requis.

Leur nombre fut fixé (Const. art. 53) à deux par province ayant moins de 500.000 habitants, à trois par province ayant de 500.000 à un million d'habitants, à quatre par province ayant plus d'un million d'habitants.

Leur nombre total est actuellement de 27. Le Brabant, la Flandre Orientale et le Hainaut en nomment chacun quatre ; Anvers, la Flandre Occidentale et Liége, chacun trois ; le Limbourg, le Luxembourg et Namur, chacun deux.

Leur mode de nomination fait l'objet des art. 224 à 227 et 249 du Code électoral. Le mécanisme électoral est analogue à celui que nous avons développé pour les élections provinciales. L'élection a lieu le troisième mardi de juillet ; en cas de dissolution ou de vacance, elle doit avoir lieu dans les quarante jours (art. 224).

Les candidats doivent être présentés au moins cinq jours d'avance par cinq conseillers provinciaux ; ils envoient leur acceptation dans le même délai (art. 225).

La députation permanente arrête la liste des candidats et les proclame élus si leur nombre ne dépasse pas celui des mandats à conférer (art. 226). En 1900, il n'y eut de scrutin que dans quatre provinces sur 9.

Le vote a lieu au scrutin secret et à la majorité des voix. Il est, s'il y a lieu, procédé à un scrutin de ballottage entre les candidats les plus favorisés en nombre double du nombre des mandats restant à conférer. En cas de parité de suffrages, le candidat le plus âgé est élu (art. 227).

Les sénateurs élus par les conseils provinciaux sont dispensés de toute condition de cens ; ils ne peuvent appartenir à l'assemblée qui les élit ni en avoir fait partie pendant l'année de l'élection ou pendant les deux années antérieures (Const. art. 56 bis).

Nous avons dit que l'institution des sénateurs provinciaux avait été le résultat d'une transaction entre deux idées. Cependant, nous devons signaler les paroles que M. le ministre Beernaert prononçait au Sénat, dans la séance du 12 août 1893 :

« Elus par un petit nombre d'électeurs, mais des électeurs éclairés et qui ne devront leur situation privilégiée qu'à un choix justifié par l'influence et l'estime, ces sénateurs représenteront plus spécialement les provinces.

« Ce sera, entre les deux Chambres, un utile élément de différence. Et comment pourrait-il affaiblir le Sénat, puisque ce sera l'expression de la volonté nationale sous une autre forme ?

« J'y vois, au contraire, pour vous un supplément notable d'autorité et par le corps distingué et considérable dont procédera l'élection, et parce que, à côté des élus du nombre, il y aura des représentants spéciaux des provinces envisagées comme individualités politiques distinctes ou, si on le préfère, comme corps moraux. »

De ces paroles, on pourrait conclure que les constituants de 1893, ont fait aux provinces une place dans l'élection du Sénat, en raison de leur situation de provinces, de corps politiques organisés.

C'est aller trop loin. Si les conseils provinciaux ont été choisis pour procéder à l'élection des sénateurs, c'est qu'ils étaient les seules assemblées propices pour pratiquer l'élection à deux degrés. Les paroles de M. Beernaert ont dépassé la pensée des Constituants, qui, en ratifiant une transaction entre deux principes, n'ont pas dû se libérer du souci d'assurer la majorité des deux tiers nécessaire à la révision constitutionnelle. Aucun auteur belge ne semble d'ailleurs avoir attaché d'autre importance à cette réforme (1).

La représentation proportionnelle n'est pas applicable aux élections des sénateurs provinciaux. Son application a été plusieurs fois demandée, notamment au Conseil provincial d'Anvers, en 1900, par les libéraux. Elle ne modifierait guère dans l'ensemble la situation des partis politiques.

(1) Giron, Dict., III, 147. — Bauwens, Comm., p. 28 note. — Damoiseaux, Inst. nat., p. 84.

§ 2. — Le conseil provincial, en procédant à l'élection de la députation permanente, fait un acte qui partiellement intéresse l'ordre général, en raison des attributions de ce genre qui reviennent à cet organe. La députation permanente fera l'objet d'un chapitre spécial auquel nous renvoyons pour tout ce qui la concerne.

§ 3. — Le conseil provincial présente les candidats pour la nomination des conseillers des cours d'appel, des présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance, en se conformant à la Constitution et à la loi d'organisation judiciaire.

Les Conseillers des cours d'appel sont nommés par le roi sur deux listes doubles de candidats, présentées l'une par la Cour à laquelle doit appartenir le titulaire, l'autre par l'un des conseils provinciaux du ressort, suivant l'ordre déterminé par la loi.

La Cour de Bruxelles a pour ressort les provinces d'Anvers, de Hainaut et de Brabant ; celle de Gand, les deux Flandres ; celle de Liége, les provinces de Liége, de Limbourg, de Luxembourg et de Namur. La loi du 18 juin 1869 a réglé entre ces provinces l'ordre de présentation.

Pour les présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance, les listes de présentation émanent l'une de la Cour d'appel, l'autre du Conseil provincial.

Le même candidat peut être porté sur les deux listes.

La limitation du choix du gouvernement dans la nomination des magistrats se justifie par l'importance de leur mission ; elle a pour but d'assurer la complète indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif.

§ 4. — Le conseil veille à ce qu'il ne soit mis à l'im-

portation, à l'exportation et au transit des denrées et marchandises, d'autres restrictions que celles établies en vertu des lois (Art. 82 de la loi provinciale).

Ce texte assez étrange est interprété comme une interdiction faite au conseil de ne pas restreindre la liberté du commerce. Comment le conseil, réuni quinze jours par an, pourrait-il veiller à l'exécution des lois ?

§ 5. — Le Conseil répartissait autrefois entre les communes le contingent des contributions directes assigné à la province.

Mais, depuis qu'une loi du 7 juin 1867 a converti l'impôt foncier en impôt de quotité, il a perdu cette attribution que se partagent encore aujourd'hui nos conseils généraux et d'arrondissement.

B. *Attributions d'ordre provincial*

Ces attributions sont les plus importantes, car il est de principe que tout ce qui touche à l'intérêt provincial soit réglé par le conseil provincial.

Nous avons d'ailleurs déjà vu que celui-ci vérifie les pouvoirs de ses membres, alors qu'en France, le contentieux des élections au conseil général appartient au conseil d'Etat ; qu'il nomme par élection son président et son bureau, qu'il élabore son règlement intérieur, sous l'approbation du roi.

Les employés provinciaux sont nommés par le conseil provincial ; néanmoins celui-ci peut en laisser la nomination aux soins de la députation permanente. Le conseil fixe le taux des traitements et des pensions.

Le vote du budget est un des actes les plus importants de l'administration provinciale. Il synthétise, pour ainsi dire, toute l'activité de la province. On retrouve dans ses articles tous les objets qui sollicitent l'attention du

conseil. Nous avons consacré un chapitre spécial à l'examen des questions financières qu'il soulève. Nous signalerons seulement ici que le budget est annuel. Chaque année, le conseil arrête les comptes de recettes et dépenses de l'exercice précédent ; il vote le budget des dépenses pour l'exercice suivant et les moyens d'y faire face. L'exercice financier commence le 1er janvier et finit le 31 décembre ; toutefois, les opérations relatives au recouvrement des produits, à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses, peuvent se prolonger jusqu'au 31 octobre de l'année suivante.

Le conseil provincial autorise les emprunts, les acquisitions, aliénations et échanges de biens de la province et les transactions relatives aux mêmes biens.

Le gouvernement n'autorise pas les provinces à émettre des emprunts sous forme de rentes perpétuelles.

C'est généralement la Société du Crédit Communal qui se charge de faciliter les emprunts provinciaux.

Les délibérations relatives aux emprunts sont soumises à l'approbation du roi avant d'être mises à exécution. Les conditions de l'emprunt sont réglées sans nouvelle approbation, si le roi ne se l'est pas expressément réservé.

Les acquisitions, échanges, aliénations et transactions, dont la valeur excède dix mille francs, peuvent être subordonnées à l'approbation du roi par déclaration du gouverneur.

Les conversions d'emprunt sont possibles, mais les porteurs de titres peuvent ne pas accepter la réduction de l'intérêt et exiger le remboursement du capital. Un arrêté royal du 18 août 1888 a même décidé que l'exercice de cette faculté ne pouvait être restreint par le conseil à un délai déterminé.

Le conseil autorise les actions en justice relatives aux biens de la province, soit en demandant, soit en défendant. Néanmoins, la loi du 30 décembre 1887 a permis à la députation permanente de prendre en cette matière les décisions urgentes, lorsque le conseil n'est pas assemblé. Les actions de la province sont exercées au nom de la députation, poursuites et diligences du gouverneur.

Le conseil statue sur la construction des routes, canaux et autres ouvrages publics à exécuter en tout ou en partie aux frais de la province. Les péages pour l'exécution des travaux publics ne peuvent être autorisés que par le roi, en vertu de la loi du 10 mai 1862.

S'il s'agit d'exécuter des ouvrages d'entretien ou de réparation concernant plusieurs provinces, chaque province est appelée à en délibérer ; en cas de contestation, le gouvernement décide.

Le conseil adopte les projets, plans et devis des travaux pour lesquels il vote des fonds, à moins qu'il ne les renvoie à l'approbation de la députation permanente.

Il donne son avis sur le classement des routes provinciales et de l'Etat.

Il intervient aussi pour trancher certains différends entre communes en matière d'administration. C'est ainsi qu'il prononce sur l'exécution des travaux qui intéressent à la fois plusieurs communes de la province et sur la part de la dépense afférente à chacune, en prenant leur avis préalable et sauf leur recours au roi dans le délai de quarante jours à partir de celui où la résolution a été notifiée. Il détermine la part des communes dans les dépenses occasionnées par la garde de leurs aliénés indigents.

Le conseil donne son avis sur les changements proposés pour la circonscription de la province, des arrondissements, cantons et communes et pour la désignation des chefs-lieux.

Le conseil est investi de puissants moyens d'enquête. Il correspond librement avec toutes autorités constituées et tous fonctionnaires publics pour obtenir les renseignements dont il a besoin dans le cercle de ses attributions. Si, malgré deux avertissements consécutifs, les autorités administratives subordonnées ne fournissent pas les renseignements demandés, le conseil peut déléguer un ou plusieurs de ses membres pour lui procurer les renseignements, aux frais personnels des autorités défaillantes.

Les attributions les plus importantes du conseil provincial résultent des articles 72 et 85 de la loi provinciale. Leur application soulève parfois des difficultés considérables et de leur interprétation plus ou moins large dépendent bien des prérogatives provinciales.

L'article 72 est laconique : « Le Conseil décide de la création et de l'amélioration des établissements publics aux frais de la province. » Il est vrai que l'article 86 permet au gouverneur de subordonner à l'approbation du roi les délibérations qui y sont relatives.

L'article 85 consacre, conformément à l'article 31 de la Constitution, le pouvoir réglementaire des conseils provinciaux. Ici encore le gouverneur peut réserver à l'approbation royale les règlements provinciaux d'administration intérieure et les ordonnances de police.

En ce qui concerne les établissements publics entretenus par la province, remarquons d'abord que les frais qu'ils entraînent font l'objet d'articles du bud-

get et que de ce fait ils sont annuellement soumis à l'approbation royale.

L'activité provinciale se manifeste d'une façon particulière dans le domaine des établissements publics ; car c'est là que l'initiative des conseils trouve un champ pour s'exercer librement suivant les besoins et les aspirations de chaque province. Ici c'est le souci de sauvegarder et de protéger l'agriculture qui apparaît au premier rang ; là c'est l'enseignement technique et professionnel qui a les faveurs des administrateurs provinciaux ; ailleurs, leurs préoccupations sont pour l'hygiène publique ou pour la solidarité sociale.

Les entreprises de plusieurs provinces ont paru audacieuses à certains et des mesures ont été réclamées pour arrêter les empiètements dénoncés sur le domaine de l'Etat.

Les sociétés agricoles étaient excessivement nombreuses, quand un arrêté royal du 18 octobre 1889 les a fédérées dans chaque province en instituant les sociétés provinciales d'agriculture. Un membre de la députation permanente, désigné par le gouverneur, en fait partie de droit, ainsi que du bureau, dont le titre officiel est « Commission provinciale d'agriculture ». Ces sociétés tirent leurs ressources des subsides de l'Etat et des provinces. Malgré leur caractère provincial, elles sont des institutions d'Etat.

Mais les provinces favorisent l'agriculture par d'autres moyens. C'est ainsi que la province de Liége subventionne les sociétés d'apiculture, paie les frais d'un cours de viticulture et encourage la reconstitution du vignoble hutois. La plupart des provinces accordent des subventions aux écoles d'agriculture, directement ou sous forme de bourses, aux écoles ménagères agricoles,

créent des conférences agricoles, des cours de zootechnie, d'hygiène agricole, etc. Les provinces de l'Ardenne font des sacrifices en faveur du boisement et du reboisement. Des mesures coûteuses ont été prises presque partout pour améliorer les espèces chevalines et bovines, faciliter l'assurance du bétail.

L'assistance publique a entraîné pour les provinces de dépenses considérables. La province de Liége a installé à Lierneux une colonie wallonne d'aliénés et un sanatorium populaire à Borgoumont. Le Brabant possède à Berchem-Sainte-Agathe un institut de sourds-muets et d'aveugles. Nous ne faisons que signaler l'intervention de provinces dans les œuvres d'hospitalité de nuit, de protection des condamnés, mendiants et vagabonds, etc. Il s'agit ici de subventions à des œuvres privées intéressantes et utiles, mais non d'établissements créés par la province.

Dans l'ordre de la mutualité, les encouragements ont été particulièrement considérables et féconds, de la part de toutes les provinces, et notamment du Hainaut, où le mouvement mutualiste trouva son point de départ dans un discours prononcé au Conseil provincial, le 6 novembre 1894, par le gouverneur, M. le baron du Sart de Bouland. Dans cette dernière province, les mutualités groupaient en 1905 soixante mille membres, les caisses de réassurance comptaient quarante-cinq mille adhérents et les mutualités scolaires englobaient vingt-huit mille enfants.

Dans le domaine scolaire, les entreprises de certaines provinces, soucieuses de reprendre dans un cadre plus restreint la campagne de laïcisation de l'enseignement commencé par le ministère libéral de 1878-1884, ont soulevé une résistance sérieuse chez des hommes politiques

influents du parti catholique. Cette résistance est d'ailleurs justifiée par l'attitude des conseils provinciaux des trois provinces du Brabant, du Hainaut et de Liége, qui réservent leurs faveurs aux seules écoles laïques et aux enfants qui les fréquentent et refusent tout, jusqu'à la soupe scolaire, aux enfants des écoles libres. Alors que la législation scolaire de l'Etat place sur un pied d'égalité presque complète toutes les écoles, libres ou officielles, alors que les communes peuvent, sous certaines conditions légales, recourir aux offices d'un personnel congréganiste, ces trois provinces n'admettent au bénéfice des subsides accordés que les écoles communales laïques. L'esprit qui les inspire est tout l'opposé de celui de la loi.

Pour favoriser l'œuvre de laïcisation, le conseil provincial du Hainaut a donné à ses institutions d'enseignement un développement considérable et une direction au moins défavorable aux idées religieuses.

La province du Hainaut subvenait déjà aux besoins d'instituts professionnels et scientifiques jouissant d'une renommée méritée. En 1837, le développement rapide de l'industrie minière dans cette province entraîna la création par celle-ci d'une Ecole des mines, qui a joint depuis à son titre celui de faculté polytechnique. En 1903 une école industrielle provinciale supérieure était ouverte à Charleroi, à laquelle on joignait en 1904 un musée provincial de l'enseignement industriel et professionnel du Hainaut. Au-dessous de ces écoles supérieures, la province subsidiait quarante-trois écoles industrielles, quatre écoles professionnelles, et de nombreux cours de lingerie, d'apprentissage, etc.

Pour assurer le recrutement des instituteurs et institutrices, la province n'a pas hésité à dresser ses écoles

normales en face de celles de l'Etat et de celles qui sont dues à l'initiative privée. En vertu d'une décision du conseil provincial, en date du 12 juillet 1906, deux écoles normales provinciales ont été établies à Mons pour les institutrices et à Charleroi pour les instituteurs. La création de ces deux écoles normales provinciales a soulevé de vives protestations. Leur légalité n'est ni contestée, ni contestable. La loi du 15 septembre 1895 dit expressément dans son article 15 : « L'Etat, les provinces et les communes peuvent établir des écoles normales. » Et ce n'était que la reproduction de l'article 11 de la loi scolaire du 20 septembre 1884. D'ailleurs, la ville de Bruxelles possédait déjà deux écoles normales communales. Mais ces institutions sont excessivement coûteuses et grèvent le budget de la province d'une charge hors de proportion avec les résultats obtenus.

En 1907, ces écoles n'ont donné que six institutrices et pas un seul instituteur. Mais les crédits qui leur étaient affectés s'élevaient à 145.320 francs pour le service ordinaire et à 50.000 francs pour les bourses. Les crédits votés pour 1909 sont respectivement de 151.000 et de 100.000 francs. Les frais de premier établissement s'élèvent à près de 100.000 francs et l'école normale de Mons est installée dans un bâtiment acquis par la province au prix de 140.000 francs en vue de l'agrandissement du palais de justice.

En 1908, nouveaux projets de la députation permanente. Pour concurrencer l'école d'agriculture d'Enghien, fondée par l'initiative privée catholique, le conseil provincial vote la création d'une école provinciale d'agriculture dans le Tournaisis. Mais cette fois la décision fut réservée à l'approbation royale et le pouvoir

central fut contraire aux projets du conseil provincial. Le gouvernement invoqua une irrégularité de la procédure administrative et la situation financière de la province (23 octobre 1908). Aucune ressource budgétaire n'était disponible et les frais de premier établissement du nouvel institut agricole n'étaient couverts par aucune recette, pas plus que les dépenses du service ordinaire.

En même temps que le gouvernement arrêtait les entreprises scolaires du Hainaut, M. Woeste, ministre d'Etat, représentant d'Alost, proposait de subordonner obligatoirement à l'autorisation de l'Etat la création d'écoles normales par les provinces ou les communes. L'auteur du projet invoque à son appui l'intérêt des contribuables que l'Etat ne peut abandonner sans contrôle aux conséquences fiscales des créations scolaires inutiles, le danger de multiplier au delà des besoins les candidats instituteurs et institutrices, le devoir de l'Etat de s'assurer de l'utilité d'établissements qui obtiennent ses subsides s'ils se soumettent aux dispositions de la loi scolaire, notamment par l'entretien d'un cours de religion.

Le dépôt de ce projet de loi par un des chefs du parti au pouvoir, les observations du 23 octobre 1908, semblent marquer une limitation prochaine de l'initiative provinciale en matière scolaire. Si elle se produit, l'exclusivisme affiché par certains conseils à l'égard des écoles confessionnelles n'y aura pas été pour rien.

Les mêmes critiques ne devaient pas être soulevées au sujet des autres établissements créés par la province. L'Etat, en effet, n'est pas obligé légalement à apporter son concours financier aux établissements d'assistance ou d'hygiène, aux grandes entreprises

de travaux publics, dont les provinces peuvent prendre l'initiative. Sa participation aux dépenses de cette nature est facultative. La province de Hainaut a bien essayé de tourner la difficulté en créant une école d'apprentissage et des ateliers spéciaux pour estropiés et accidentés du travail ; mais le gouvernement a vu là une œuvre d'assistance et non pas un établissement d'enseignement. Il est bien du ressort de l'activité provinciale de créer des laboratoires agricoles comme celui de Roulers, de fonder une colonie d'aliénés comme celle de Lierneux, d'installer un sanatorium comme celui de Borgoumont, d'offrir un refuge aux sourds-muets et aux aveugles dans un asile comme celui de Berchem-Sainte-Agathe. Ce serait à tort, pensons-nous, que le législateur essaierait de limiter le champ de l'activité provinciale dans ces questions d'hygiène et d'assistance ; les misères populaires sont assez grandes et assez nombreuses pour préoccuper tous les organes de l'administration sans préjudice de la charité privée. Ces créations sont malheureusement fort onéreuses pour les budgets provinciaux ; le Brabant consacre 120.000 francs par an à son institut de sourds-muets et d'aveugles ; la province de Liége a emprunté 1.310.000 francs pour l'installation du sanatorium de Borgoumont. En raison de ces dépenses importantes, il importe que le contrôle du pouvoir central ne se relâche point. Les dispositions de la loi sont suffisantes pour que la vigilance des gouverneurs et la sagesse de l'autorité royale préservent les provinces entreprenantes de cataclysmes financiers.

Le pouvoir réglementaire du conseil provincial soulève autant de difficultés que son droit de créer des établissements publics.

Ce pouvoir est fondé sur les articles 31 et 108 de la Constitution, qui réservent au conseil provincial tout ce qui concerne la province, sur le décret du 22 décembre 1789, dont l'article 2 de la section III règle les attributions des administrations de département, sur la loi des 16-24 août 1790, dont un article détermine les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux (épidémies, etc.), et enfin, sur l'article 85 de la loi provinciale.

La lecture de ce texte donnera une idée d'ensemble de la matière.

« Le conseil peut faire des règlements provinciaux d'administration intérieure et des ordonnances de police.

« Ces règlements et ordonnances ne peuvent porter sur les objets déjà régis par des lois ou par des règlements d'administration générale.

« Ils sont abrogés de plein droit si, dans la suite, il est statué sur les mêmes objets par des lois ou règlements d'administration générale.

« Le conseil peut établir, pour leur exécution, des peines qui n'excèdent pas huit jours d'emprisonnement et 200 francs d'amende.

« Ils sont publiés dans la forme déterminée aux articles 117 et 118 de la présente loi. »

Ces derniers articles confient la publication des règlements et ordonnances au président du conseil et au greffier provincial. Cette publication se fait par insertion dans le Mémorial administratif de la province. Les règlements et ordonnances deviennent obligatoires le huitième jour après l'insertion, sauf le cas où ce délai aurait été abrégé.

Il est à souhaiter que la loi française règle d'une fa-

çon aussi précise le mode de publication des arrêtés concernant les départements.

Dans notre système français, c'est d'ailleurs le préfet qui possède le pouvoir réglementaire, c'est lui qui prend des arrêtés, tandis qu'en Belgique, c'est le conseil provincial qui est dépositaire de ce pouvoir, qui jamais n'est entre les mains du gouverneur de province.

Le pouvoir réglementaire des conseils provinciaux est d'ailleurs moins important que celui des conseils communaux. Pour ceux-ci, la loi dit : Le conseil communal *fait* des règlements, tandis que le conseil provincial *peut faire* des règlements.

La loi distingue les règlements d'administration intérieure et les ordonnances de police.

On range dans la première catégorie tous les règlements qui concernent les services publics provinciaux, les finances et le patrimoine de la province, les établissements provinciaux, notamment les règlements sur les taxes provinciales, ceux relatifs à la répartition des charges entre les sections de communes, ou à certains services provinciaux (architectes, commissaires voyers, employés, etc.), ou à certaines institutions créées par les provinces (écoles normales et professionnelles, instituts bactériologiques, etc.), ceux concernant l'organisation des gardes-champêtres, la distribution de l'affouage.

Le pouvoir réglementaire provincial en ces matières est-il limité aux affaires d'intérêt exclusivement provincial ou bien s'étend-il à toutes les matières susceptibles de réglementation sous réserve du respect des lois ?

La question a été débattue à l'occasion d'un règlement par lequel le conseil provincial du Brabant avait

disposé, dans le but d'améliorer la race bovine, qu'aucun propriétaire de taureaux ne pourrait les faire servir à la saillie des vaches ou des génisses d'autrui, s'ils n'avaient été expertisés par une commission officielle et déclarés propres à l'amélioration de l'espèce.

Ce règlement établissait des mesures restrictives dans une matière qu'intéresse le développement de la richesse agricole, non pas seulement dans le Brabant, mais dans la Belgique entière.

La Cour de cassation, dans un arrêt du 26 mai 1852, a reconnu la validité de ce règlement. Elle invoquait un argument de texte tiré de l'article 85 de la loi provinciale. Cet article dit, en effet, que les règlements provinciaux sont abrogés de plein droit lorsque, dans la suite, il est statué sur les mêmes objets par des lois ou des règlements d'administration générale. Cette disposition suppose donc que les règlements dont il s'agit peuvent être relatifs à des matières qui, n'étant point d'un intérêt exclusivement provincial, rentrent également dans le domaine de la législature ou de l'administration provinciale (1).

La même controverse fut soulevée, quelques années après, par des mesures réglementaires édictées dans le but d'améliorer la race chevaline. Mais, dans un arrêt du 7 février 1859, la Cour de Cassation confirma sa jurisprudence de 1852 (2).

Commentant ces deux décisions, M. Vergote, gouverneur du Brabant, disait, dans son discours d'ouverture de la session de 1887 : « La conclusion qui se déduit des motifs de ces arrêts, c'est qu'à l'exception des objets de police locale, placés par la loi dans les attributions

(1) Giron, Dict., I, 250. — Pasicrisie, 1859, I, 115.

(2) Pasicrisie, 1859, I, 115.

exclusives de l'autorité communale, le pouvoir réglementaire provincial s'étend à tous les intérêts provinciaux et même généraux susceptibles d'être réglés, mais non encore réglés par la loi ou par un règlement d'administration générale. »

Et les conseils provinciaux ne se sont pas fait faute de rendre des règlements dans des matières d'un intérêt supérieur à la province. Nous ne citerons que les règlements du Hainaut sur la police des mines, du Limbourg et du Luxembourg sur l'organisation des gardes-champêtres, de la Flandre Occidentale et du Hainaut sur la navigation, de Namur sur les lavoirs de minerai, du Luxembourg sur les plans et coupes des ardoisières. La validité des règlements provinciaux portant sur le mode de distribution de l'affouage a été fortement contestée ; néanmoins, des arrêtés royaux des 6 août 1837, 5 septembre 1844 et 20 août 1858, ont approuvé les règlements pris par le Conseil provincial du Luxembourg. La loi du 20 décembre 1854 semble pourtant attribuer cette fonction au conseil communal, sauf approbation de la Députation permanente. La loi française du 26 mars 1908 a confié au conseil municipal le soin de régler le mode de répartition de l'affouage.

En ce qui touche la police proprement dite, c'est-à-dire le maintien de l'ordre, de la tranquillité, de la sûreté et de la salubrité publiques, la compétence des conseils provinciaux est illimitée. Le décret du 22 décembre 1789, publié en Belgique le 19 frimaire an IV, charge en effet les administrations de département, sous l'autorité et l'inspection du roi, du maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Toutefois les mesures de police qui répondent à des usages et à des besoins essentiellement locaux sont réservées exclusivement à l'autorité municipale.

La Constitution a consacré l'organisation autonome de la province et de la commune, chacune dans leur sphère d'intérêt ; l'autorité municipale a son pouvoir propre pour remplir la mission qui lui est assignée ; la province ne peut empiéter sur ses droits.

La Cour de Cassation, dès le 16 juin 1841, s'est reconnue le droit d'apprécier ce qui est d'intérêt provincial, au point de vue du droit de faire des règlements.

Dans un arrêt du 29 avril 1872, elle a déclaré illégale et inconstitutionnelle une ordonnance provinciale du Limbourg fixant l'heure de fermeture des cabarets, car la loi des 16-24 août 1790 confie à la vigilance des corps municipaux le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, cafés et autres lieux publics (1). De même un règlement provincial du Luxembourg avait prohibé les toitures en chaume ; or la loi précitée charge les autorités de la commune du « soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies. » Le conseil provincial avait usurpé les prérogatives communales ; la Cour de Cassation proclama l'illégalité de son règlement par un arrêt du 20 juillet 1874 (2).

Au contraire, un règlement établissant une taxe sur les bicycles a un caractère purement fiscal et n'empiète pas sur les attributions de la police municipale (Cour de Cassation, 30 octobre 1893).

M. Vergote commentant les arrêts de 1872 et 1874, disait dans son discours d'ouverture de 1887 : « Le pouvoir réglementaire provincial, qui, relativement à l'administration intérieure, s'étend à tout ce qui est d'in-

(1) Giron, loc. cit. — Pasicrisie, 1872, I, 315.

(2) Pasicrisie, 1874, I, 331.

térêt provincial, ne comporte, en matière de police, que de rares applications. Il est, toutefois, un cadre dans lequel il peut toujours s'exercer utilement et avec la certitude de ne pas sortir de la légalité.

« Nous voulons parler des mesures à prendre en vue de combattre ou de prévenir les épidémies. Ici le concours de la province est expressément prévu par les lois. » (Loi des 16-24 août 1790).

Pratiquement, la police provinciale porte surtout sur le service des épidémies, sur les chemins vicinaux et sur les cours d'eau non navigables.

Des lois spéciales ont d'ailleurs précisé la compétence des conseils provinciaux sur certaines de ces matières.

La loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux laisse aux règlements provinciaux le soin de déterminer le mode de contribution aux dépenses des chemins vicinaux à charge des villes. Ils doivent également pourvoir au bornage des chemins vicinaux, au récolement des plans et à l'organisation de la surveillance.

Le conseil provincial peut accorder des concessions de tramways, en vertu de la loi du 9 juillet 1875, lorsque, sans dépasser les limites de la province, ils sont établis exclusivement sur la voirie provinciale ou principalement sur cette voirie et accessoirement sur la voirie communale ou sur la grande voirie. Dans ce cas, il arrête les règlements de police relatifs à l'exploitation.

De même, la loi du 7 mai 1877, sur la police des cours d'eau non navigables ni flottables, a chargé les conseils provinciaux de la réglementer sous la sanction des peines de simple police.

La loi des 16-24 août 1790 attribuait aux autorités du

département la police des épidémies et épizooties. En ce qui concerne les épizooties, la loi du 30 décembre 1882 sur la police sanitaire des animaux et les arrêtés royaux qui l'ont suivie ont écarté l'intervention des conseils provinciaux. Ceux-ci ne restent compétents que pour ce qui regarde les épidémies. Et cette compétence ne s'applique qu'aux épidémies qui affligent tout ou partie de la province, où l'intérêt provincial se trouve engagé.

Le pouvoir réglementaire et le droit de police des conseils provinciaux sont soumis à deux restrictions importantes : les règlements provinciaux ne peuvent porter sur les objets déjà régis par des lois ou par des réglements d'administration générale ; ils sont abrogés de plein droit si, dans la suite, il est statué sur le même objet par des lois ou règlements d'administration générale.

Dès que le pouvoir central est intervenu pour légiférer sur une matière, il est de toute logique que cette matière échappe à la compétence provinciale. Un règlement provincial serait illégal, même s'il ne contenait aucune disposition contraire à une disposition de la loi ou d'administration générale.

Le conseil provincial de Namur avait établi une taxe de 10 francs sur les permis de port d'armes de chasse délivrés dans la province, et il avait statué que quiconque serait trouvé chassant sans être muni d'un permis régulier, serait passible d'une amende de 25 à 50 francs, en sus des peines édictées par le décret du 4 mai 1812.

Cette disposition aggravait la sanction pénale d'une omission dont le législateur a lui-même apprécié la gravité et mesuré la punition. Elle était donc contraire

à la loi et la Cour de Cassation a refusé de l'appliquer dans un arrêt du 14 octobre 1870 (1).

Le même principe a trouvé son application dans une espèce relative à la police du roulage. Le Conseil provincial d'Anvers avait interdit d'employer sur les chemins publics de la province non entretenus par l'Etat, des voitures munies de roues dont les jantes auraient moins de neuf centimètres et demi de largeur. Or, le roulage est réglementé par les lois et décrets, notamment les lois des 29 floréal an X et 7 ventôse an XII, le décret du 23 juin 1806 et l'arrêté royal du 1er décembre 1839. Aussi le gouvernement a-t-il annulé la résolution du conseil provincial (arrêté royal du 24 novembre 1876) en se basant sur l'incompétence de la province.

Mais, d'autre part, l'application de ce principe exige que la loi ou le règlement général existants et le règlement provincial aient bien le même objet. Une branche d'administration ou de police qui comprend plusieurs objets indépendants l'un de l'autre, ne sort pas tout entière du domaine des conseils provinciaux par cela seul qu'une loi a disposé sur quelques-uns de ces objets. Les parties qui n'ont pas été réglementées par la loi elle-même sont encore susceptibles de l'être par l'autorité provinciale.

C'est ainsi que, nonobstant la loi du 19 ventôse an XIII, qui fixe la distance à observer dans les plantations établies le long des chemins vicinaux, le Hainaut a pu valablement déterminer la hauteur maxima des haies qui bordent ces chemins. (Arrêt de la Cour de Cassation, en date du 17 mars 1862) (2).

La jurisprudence administrative admet également

(1) Pasicrisie, 1871, I, 18.

(2) Pasicrisie, 1862, I, 234.

la réglementation de la vaccine par les conseils provinciaux, bien que l'arrêté royal du 18 avril 1818 ait pris des mesures pour étendre l'usage de l'inoculation de la vaccine.

La survenance d'une loi ou d'un arrêté d'administration générale abroge de plein droit les règlements provinciaux relatifs au même objet.

Ainsi, sous le régime de la loi du 26 ventôse an IV, qui ordonne un échenillage annuel, on avait admis la validité des règlements provinciaux ordonnant un échenillage supplémentaire. (Cour de Cassation, 10 février 1873). Mais la publication du Code rural (loi du 7 octobre 1886) a enlevé ce pouvoir aux conseils provinciaux.

Le Hainaut a pu réglementer en 1841 la police des mines, mais l'extension de la réglementation générale sur les mines, aujourd'hui très complète, a enlevé toute force à son règlement local.

Remarquons que la loi nouvelle pourrait n'abolir qu'une partie de la réglementation provinciale en raison de la spécialisation de son objet.

Certains actes des conseils provinciaux sont de droit subordonnés à l'approbation royale, tels sont les règlements relatifs aux taxes, à la police des chemins vicinaux, des cours d'eau non navigables ni flottables, des tramways provinciaux, à l'organisation des gardes-champêtres, à la répartition des charges entre les sections de commune.

En dehors de ces cas spéciaux, les règlements peuvent être subordonnés à l'approbation du roi par la déclaration de réserve du gouverneur. Nous reviendrons plus loin sur le contrôle exercé par le roi sur l'administration provinciale.

Pour assurer l'exécution de ses règlements, le con-

seil peut établir des peines qui n'excèdent pas huit jours d'emprisonnement et deux cents francs d'amende.

Ce taux paraît élevé à côté des minimes sanctions que notre Code pénal français accorde aux arrêtés administratifs.

Mais le conseil doit se tenir dans les limites fixées par la loi. Il ne pourrait donc pas édicter la confiscation spéciale ; aucun texte légal ne l'y autorise.

De même, les taxes ne peuvent être recouvrées que par les voies de droit. Le refus ou l'impossibilité de payer une taxe provinciale ne peut faire l'objet d'une pénalité.

Les juges de paix connaissent des contraventions aux règlements provinciaux. Ils ne peuvent accorder une réduction de peine du chef des circonstances atténuantes. Pour l'application des peines, le juge peut agir d'office et le règlement provincial ne pourrait subordonner son action à une autorisation de la députation permanente.

Dans l'application des règlements et ordonnances de la province les tribunaux sont tenus, par l'article 107 de la Constitution, de vérifier leur conformité aux lois La section centrale de la Constituante disait de l'article 107 : « Cette règle résout la question, si souvent posée, de savoir s'il appartient au pouvoir judiciaire de juger de la légalité des actes de l'autorité administrative. En donnant une solution affirmative, le projet rend aux tribunaux leur complète indépendance, le principe exigeant que la loi soit la seule inspiratrice de leurs délibérations. »

Les tribunaux ont donc la plus grande latitude pour apprécier la légalité des règlements provinciaux. Mais ils ne peuvent le faire qu'au sujet d'une espèce, d'un

procès porté devant eux et non par voie de déclaration générale. Ils ne sont d'ailleurs pas juges de l'opportunité de ces règlements.

Le pouvoir réglementaire appartient au conseil provincial et lui seul peut en user. Un arrêt de la Cour de Cassation du 6 juillet 1896 décide que ce droit, qui comporte celui d'établir des peines, ne peut être délégué aux députations permanentes (1). Celles-ci peuvent seulement être chargées de veiller, par des mesures de détail prises en vue de cas spéciaux et déterminés, à l'exécution ou à l'application des règles générales décrétées par les conseils.

Telles sont les attributions du conseil provincial. La compétence générale qui lui est accordée, le pouvoir réglementaire dont il dispose, le budget qu'il vote, en font l'organisme principal de la province. Cependant la durée relativement courte des sessions ne laisse au conseil provincial que la décision ; l'administration appartient à la Députation permanente.

---

(1) Pasicrisie, 1896, I, 234.

CHAPITRE IV

La Députation permanente.

La députation permanente du conseil provincial, héritière des anciens Etats députés et de l'ancienne députation permanente des Etats, est l'institution la plus originale et la plus complexe de l'organisation provinciale belge.

Ce corps, recruté sauf son président par l'élection du conseil, est à la fois délibérant, administratif et judiciaire.

Notre Commission départementale a certaines analogies avec lui ; mais les différences sont restées nombreuses et profondes et le rôle effacé de celle-là ne donne qu'une idée pâle de l'influence de celui-ci.

I. — *Composition.*

La Députation permanente est composée de six membres, indépendamment du gouverneur qui en est membre de droit.

Les membres sont élus pour huit ans, par le conseil provincial et dans son sein. Le renouvellement a lieu tous les quatre ans par moitié dans l'ordre réglé par le tirage au sort auquel il a été procédé en 1872.

« Un de ses membres, au moins, sera pris, dans chaque arrondissement judiciaire, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans le ressort. » (1)

Cette disposition légale est le résultat d'un amendement des députés tournaisiens Doignon et Du Bus. A

(1) Loi prov., art 96.

la Constituante, les députés de Tournai avaient échoué dans leur timide tentative de reconstituer la province de Tournaisis ; les Tournaisiens craignaient d'être évincés de la députation permanente du Hainaut par la coalition des Montois et des Carolorégiens ; les arrondissements industriels pouvaient éliminer la région agricole. L'adoption de l'amendement Doignon et Du Bus empêcha ce résultat de se produire.

Des difficultés se sont élevées au sujet de l'élection des membres de la députation qui représentent les arrondissements judiciaires. La plupart des conseils provinciaux avaient pris l'habitude d'attribuer aux arrondissements le nombre nécessaire de places dans la députation permanente et laissaient les autres mandats sans affectation particulière. Pour la procédure du vote, on élisait séparément les députés permanents représentant les arrondissements judiciaires, puis on procédait à un scrutin global pour la nomination des autres députés. Cette individualisation de certains sièges répondait-elle au vœu de la loi ? Devait-elle être respectée en tout état de cause ?

En 1841, le député permanent représentant spécialement l'arrondissement de Malines, vint à mourir ; un de ses collègues appartenait au même arrondissement. Le conseil provincial d'Anvers choisit son successeur en dehors de l'arrondissement de Malines. Des protestations s'élevèrent. Cependant, la loi n'était pas violée, puisque l'un des députés permanents, élus en dehors des mandats spécialisés, appartenait à l'arrondissement de Malines. C'est dans ce sens que se prononça le ministre de l'intérieur Nothomb dans une circulaire du 8 juillet 1841. Le même conflit se produisit en 1884 à propos de l'arrondissement d'Arlon. La même solution

fut adoptée par l'arrêté royal du 25 juillet 1884. La jurisprudence administrative semble donc fixée dans ce sens ; d'ailleurs le texte de la loi justifierait difficilement une autre interprétation.

Pour éviter les difficultés qu'entraîne la spécialisation de mandats, le conseil provincial de Liége procédait à l'élection de la députation permanente par la voie du scrutin uninominal. Quand il ne restait plus que deux mandats à conférer, le bureau indiquait au conseil les arrondissements judiciaires qui n'avaient pas de représentation, si tous les députés avaient été pris dans le même arrondissement. (La province de Liége comprend les trois arrondissements judiciaires de Huy, Liége et Verviers). Si un seul arrondissement n'avait pas de représentant, sa situation n'était signalée qu'au dernier scrutin. De cette façon, la restriction légale à la liberté de choix du conseil n'intervenait que le plus tardivement possible et seulement en cas de nécessité.

Une circulaire ministérielle du 29 octobre 1894 a prescrit que l'élection devait se faire au scrutin secret et à la majorité des voix, par autant de scrutins séparés qu'il y a de membres à élire. Le défaut de majorité absolue au premier tour entraîne un scrutin de ballottage. Dans cette élection, le conseiller provincial peut voter pour lui-même et pour ses parents et alliés.

En France, les arrondissements n'ont pas reçu de la loi une pareille protection quand il s'agit du recrutement de la commission départementale. La loi conseille seulement de prendre, autant que possible, un membre dans chaque arrondissement. Ce souhait ne perdrait rien à être transformé en obligation légale.

Les membres de la députation permanente, choisis parmi les conseillers provinciaux, sont soumis aux mê-

mes incompatibilités qu'eux. Ils sont soumis, en outre, aux incompatibilités spéciales prévues par l'article 28 de la loi du 22 avril 1898, aux termes duquel ne peuvent être membres de la députation :

1° Les fonctionnaires de l'ordre judiciaire ;

2° Les ministres des cultes ;

3° Les ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées et des mines ;

4° Les employés de l'administration ;

5° Les personnes chargées de l'instruction publique, salariées par l'Etat, la province ou la commune ;

6° Les membres des administrations des villes et communes, leurs secrétaires ou receveurs, les receveurs des administrations des pauvres, des hospices et bureaux de bienfaisance ;

7° Les fonctionnaires directement subordonnés au gouverneur, au conseil ou à la députation ;

8° Les notaires.

La loi de 1898 a aboli l'incompatibilité qui atteignait les avocats plaidant et les avoués. Mais les avocats membres de la députation ne peuvent consulter dans les affaires qui sont de nature à être soumises à la députation ou dont elle aurait autorisé la poursuite ; ils ne peuvent prendre part aux délibérations relatives à des affaires sur lesquelles ils auraient été consultés avant leur élection à la députation.

Ces incompatibilités ont pour but de sauvegarder la complète indépendance des membres de la députation vis-à-vis de l'Etat et de la province.

On s'est demandé si l'incompatibilité atteignait le personnel enseignant des établissements simplement subsidiés par l'Etat, la province ou la commune. L'opinion négative a prévalu (1).

(1) Bauwens, Commentaire, p. 93

Les membres d'un conseil, parents l'un de l'autre jusqu'au quatrième degré inclusivement, ou alliés jusqu'au même degré, ne peuvent faire simultanément partie de la députation permanente. L'alliance survenue en cours d'un mandat n'y met pas fin (1).

Le membre de la députation permanente nommé par le gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger en cette qualité et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection (2).

Le Conseil provincial de la Flandre Orientale a décidé, le 8 juillet 1885, que la déchéance n'était pas encourue par le député permanent désigné par le gouverneur pour le remplacer pendant une absence de moins de huit jours.

Chaque membre de la Députation permanente jouit d'un traitement annuel de 4.000 francs, dont la moitié est réservée pour former un fonds de présence à partager tous les trois mois entre les membres, suivant le nombre de séances auxquelles ils ont assisté pendant le trimestre écoulé (3).

Une somme qui ne peut excéder 1.200 francs par province, sert à indemniser de leurs frais de route les membres qui ne résident pas au chef-lieu (4).

Tout membre de la députation qui s'absente des séances pendant un mois consécutif, sans congé de la députation, est réputé démissionnaire (5).

Dans un seul cas, la déchéance d'un député permanent existe de plein droit, en vertu de la loi, c'est au cas de la nomination à un emploi salarié du gouverne-

(1) L. 22 av. 1898, art. 29.
(2) Loi prov., art. 99.
(3) Loi prov., art. 105.
(4) L., 14 mars 1863, art. 1er.
(5) Loi prov., art. 101.

ment. Dans tous les autres cas, par exemple au cas de perte des conditions d'éligibilité, la déchéance doit être prononcée par l'autorité chargée de la vérification des pouvoirs, c'est-à-dire par le conseil provincial. En prononçant la déchéance d'un conseiller devenu inéligible, le conseil devra également prononcer, s'il y a lieu, sa déchéance comme député permanent.

II. — *Fonctionnement.*

Avant d'entrer en fonctions, les membres de la députation prêtent serment entre les mains du gouverneur ou de son délégué.

Ceux qui, après avoir reçu deux convocations consécutives à l'effet de prêter serment, s'abstiennent, sans motifs légitimes, de remplir cette formalité, sont considérés comme démissionnaires (1).

Le gouverneur ou son remplaçant préside la députation permanente. En cas d'empêchement, elle nomme elle-même un de ses membres pour la présider.

Le gouverneur a voix délibérative comme tout autre membre ; mais sa voix a cessé d'être prépondérante comme sous le régime néerlandais.

Sauf dispositions contraires résultant des lois, la députation peut délibérer lorsque la majorité des membres est présente. Il s'agit ici du nombre des membres fixé par la loi ; il faut donc la présence de quatre membres. Si la députation n'est pas en nombre, elle peut appeler un ou deux conseillers provinciaux pour compléter ce nombre, sans que l'on soit obligé de suivre un ordre légal pour les appeler.

Toute résolution est prise à la majorité absolue des membres présents. En cas de partage des voix, à moins

(1) Loi prov., art. 103.

qu'à raison de la matière la voix du président ne soit prépondérante, les membres absents et, au besoin, un conseiller provincial sont appelés pour vider le partage (1).

Le règlement d'ordre et de service intérieur de la députation est soumis à l'approbation du conseil provincial et du roi.

En matière administrative ordinaire, l'abstention est permise ; au contraire, en matière contentieuse, l'abstention motiverait le pourvoi pour déni de justice et entraînerait la cassation de la décision.

Il est tenu procès-verbal des délibérations. La mention des noms des membres présents est obligatoire ; mais aucune indication ne peut être prise sur leurs votes.

La publicité des délibérations n'est pas requise pour les affaires d'ordre purement administratif. Cependant, chaque décision doit mentionner les noms du rapporteur et des membres présents (2).

La loi du 30 décembre 1887 a décrété que, pour les validations d'élections, l'exposé de l'affaire par un membre de la députation et le prononcé des décisions doivent avoir lieu en séance publique. La décision doit être motivée.

L'article 97 de la Constitution prescrit d'ailleurs que tout jugement doit être motivé et prononcé en séance publique. Cette disposition s'applique à toutes les juridictions, et, par conséquent, à la députation permanente statuant en matière contentieuse. La Cour de Cassation a adopté cette opinion dans un arrêt du 27 décembre 1886 (3).

(1) Loi prov., art. 104. En dépit des dispositions de cet article il n'exist aucun cas, où la voix du président soit prépondérante.

(2) Loi prov., même article.

(3) Bawens, Comment., p. 98 et 99

Selon M. Giron, la sentence d'arrêté de compte d'un receveur communal est purement déclarative. Elle n'est donc pas régie par l'article 97 de la Constitution (1).

Les règles sur le fonctionnement de la députation permanente ne peuvent subir aucune dérogation. Le conseil provincial ne pourrait donc, en déléguant ses droits à la députation, exiger la présence de cinq membres et la majorité des deux tiers pour prendre une décision.

III. — *Attributions*

La députation donne son avis sur toutes les affaires qui lui sont soumises à cet effet, en vertu de lois ou par le gouvernement. Elle délibère sur tout ce qui concerne l'administration journalière des intérêts de la province et sur l'exécution des lois.

La députation représente à la fois l'administration centrale et l'administration provinciale. Sa compétence s'étend, en toutes matières, sur le territoire de la province, sans jamais ni le restreindre ni le dépasser. Elle juge, en vertu de certaines lois spéciales, les différends d'ordre administratif où les intérêts privés sont mêlés aux intérêts publics.

La députation a donc des attributions d'ordre administratif et des attributions d'ordre contentieux. Les premières sont, ou bien relatives à l'administration générale de la province ou bien relatives à l'administration des intérêts de la province.

Dans l'ordre de l'administration générale, le rôle de la députation permanente est double : elle a des attributions consultatives très étendues ; elle intervient dans

(1) Giron, Dict., I, 284.

l'application d'un grand nombre de lois ; elle exerce la tutelle des communes et des établissements publics communaux.

La députation permanente est chargée de dresser la liste des jurés et celle des éligibles au Sénat ; elle autorise la mise en exploitation des établissements réputés dangereux, insalubres et incommodes ; elle intervient dans l'application des lois et des règlements sur l'exploitation des mines ; elle donne son avis ou prend des arrêtés sur une multitude d'objets : concessions de tramways, lorsqu'ils s'étendent sur le territoire de plusieurs communes dans la même province et qu'ils sont établis exclusivement ou principalement sur la voirie communale (loi du 9 juillet 1875) ; police des cours d'eau non navigables ni flottables, relativement surtout à la contamination des eaux (loi du 7 mai 1887) ; concessions de télégraphie ou de téléphonie locale (arrêté royal du 15 mars 1880) ; concessions de chemins de fer vicinaux (lois des 28 mai 1884 et 21 juin 1885) ; instruction primaire, lorsqu'il s'agit notamment de révoquer un instituteur ou de le suspendre pour plus d'un mois, de permettre à la commune de n'avoir que des écoles adoptées, etc. (lois des 20 septembre 1884 et 15 septembre 1895) ; intervention dans la liquidation des pensions (arrêté royal du 31 décembre 1884) ; élection des conseils de l'industrie et du travail (loi du 16 août 1887) ; paiement des salaires, réglementation du travail des femmes et des enfants (loi du 13 décembre 1889) ; gestion du fonds commun de l'assistance publique (loi du 27 novembre 1891) ; assistance médicale gratuite (même loi) ; opérations électorales (loi du 28 juin 1894) ; exploitation des tourbières, emploi de l'électricité dans les mines, minières, carrières et usines ; hôpitaux in-

tercommunaux ; police du roulage (loi du 1er août 1899) ; présentation de candidats aux fonctions de directeur et de chef de division dans les administrations provinciales.

A l'égard des administrations communales et de celles des établissements publics communaux, elle exerce une véritable tutelle.

Elle contrôle leur gestion financière ; elle intervient dans l'approbation de leurs budgets, de leurs comptes et de la plupart de leurs actes importants : acquisitions et aliénations d'immeubles ou de valeurs mobilières, emprunts, créations de péages, donations et legs, impositions communales, toutes opérations de voirie et notamment d'alignement ; construction, réparation ou démolition des édifices communaux, conservation des monuments de l'antiquité.

Elle approuve la nomination des secrétaires et receveurs communaux ; depuis la loi du 30 juillet 1903, les suspensions pour trois mois au moins et les révocations d'employés communaux sont soumises à l'approbation de la députation permanente, sauf recours au roi ; il en est de même pour les suppressions d'emploi et les diminutions de traitement constituant une révocation déguisée.

La députation permanente autorise les communes à ester en justice.

Pour assurer la bonne instruction des affaires qui lui sont confiées et l'efficacité du contrôle exercé sur les communes, la députation peut charger un ou plusieurs de ses membres d'une mission, lorsque l'intérêt du service l'exige. L'objet de cette mission doit d'ailleurs rentrer dans les attributions de la députation (1).

(1) Loi prov., art. 109.

La députation peut, après deux avertissements constatés par la correspondance, charger un ou plusieurs commissaires de se transporter sur les lieux, aux frais personnels des autorités administratives subordonnées, en retard de satisfaire aux avertissements, à l'effet de recueillir les renseignements ou observations demandés, ou de mettre à exécution les mesures prescrites par le conseil ou par la députation (1).

Bernimolin est d'avis que les avertissements doivent mentionner expressément qu'à défaut de satisfaire à l'invitation dans un délai déterminé, il sera envoyé un commissaire spécial (2).

La loi ne fixe pas l'intervalle qu'il faut laisser entre les deux avertissements ; mais généralement on attend quinze jours avant de transmettre le dernier.

Le commissaire spécial agit aux lieu et place des administrations en défaut. La délégation n'est valable que pour les actes qui sont obligatoires pour ces administrations.

Un commissaire spécial pourrait-il ester en justice à défaut de la commune ? On peut admettre la négative en principe. Cependant, le tribunal civil de Verviers a jugé le contraire à la date du 24 janvier 1883 et a admis un commissaire spécial à revendiquer devant lui une propriété, malgré l'inaction des autorités communales.

Pour l'ordonnancement des dépenses obligatoires communales, la députation permanente a seule qualité pour y procéder et un commissaire spécial ne pourrait recevoir délégation d'une pareille mission.

La députation est tenue de délibérer et de donner son avis chaque fois que le gouverneur l'en requiert. La

(1) Loi prov., art. 110.

(2) Bernimolin, Inst. prov. et comm., I, 226.

députation peut donc toujours être mise en demeure de se prononcer sur une question d'ordre général, en dehors des cas où la loi nécessite son intervention (1).

En ce qui concerne l'administration des intérêts de la province, la députation a le pouvoir le plus complet de délibération, tant en l'absence que durant la session du conseil provincial (1).

La compétence de la députation est générale, mais subordonnée aux décisions du conseil provincial.

La loi provinciale donne même à la députation le droit de se substituer au conseil en cas d'urgence. L'article 107 dit : « Lorsque le conseil ne sera pas assemblé, la députation pourra prononcer sur les affaires qui sont spécialement réservées au conseil, dans tous les cas où elles ne sont point susceptibles de remise et à charge de lui en donner connaissance à la première réunion.

« Cette faculté ne s'étend pas aux budgets, aux comptes, ni aux nominations et aux présentations de candidats déférées au conseil.

« Le conseil pourra rapporter ou modifier les décisions de la députation autorisées par le présent article, sans préjudice néanmoins de l'exécution qui leur aurait été donnée. »

En somme, dans toutes les matières où le conseil pourrait déléguer ses pouvoirs à la députation, celle-ci peut prendre l'initiative des mesures nécessaires en cas d'urgence. Sa décision crée des droits au profit des tiers et, si le conseil provincial ne la ratifie pas, il peut y avoir lieu à des dommages-intérêts.

On comprend facilement pourquoi la députation ne peut remplacer le conseil dans le vote du budget, l'approbation des comptes, les nominations et les désigna-

(1) Loi prov., art. 106 § 2.

tions de candidats. Ces actes sont les plus importants du pouvoir provincial, dont le conseil est dépositaire. Lui permettre de s'en décharger sur la députation permanente, ce serait permettre à celle-ci de prendre dans la province la première place, ce serait annihiler le conseil provincial au profit d'une institution qui doit lui être subordonnée.

La députation intervient aussi dans les procès qui concernent la province.

En principe, le Conseil décide si un procès doit être intenté ou soutenu. Mais, dans l'intervalle des sessions du Conseil, la députation peut statuer s'il y a urgence. L'urgence existe, s'il s'agit de répondre à une assignation lancée contre la province ou s'il s'agit d'une action purement mobilière ou d'une action possessoire. Dans ces divers cas, le Conseil doit, à sa première réunion, confirmer les décisions de la députation. (L. pr. art. 106, § 3).

Les actions de la province sont exercées au nom de la députation, les poursuites et diligences sont confiées au gouverneur. Le choix des avoués et des avocats appartient à la députation permanente. (L. prov., art. 124, § 5 modifié).

Dans l'administration de la province, les volontés du Conseil pourraient être contrecarrées et mises en échec par la mauvaise volonté ou l'hostilité du gouverneur. Le législateur a dû prévoir ce cas à propos de l'instruction des affaires et de l'exécution des délibérations.

En principe, l'instruction de toutes les affaires est confiée au gouverneur. Mais, pour les affaires d'intérêt provincial, la députation permanente contrôle l'instruction à laquelle se livre le gouverneur. Elle peut même,

par décision spéciale et motivée, évoquer cette instruction et requérir à cette fin le concours des employés de la province (1).

Le gouverneur ne peut donc entraver les travaux de la députation en lui refusant les renseignements dont elle a besoin, en fixant à son seul gré l'ordre du jour de ses séances. La députation peut se substituer à lui.

Sa décision est, dans ce cas, exécutoire après un délai de trois jours, à défaut de recours au roi par le gouverneur. Le recours suspend l'exécution pendant un mois, à partir de la décision (2).

Pendant ce délai, la décision peut être annulée par le roi ; il en serait notamment ainsi si la députation avait évoqué l'instruction d'une affaire d'intérêt général. Le roi pourrait aussi ordonner qu'il soit sursis pendant un délai maximum de trois mois.

Au point de vue juridique, il semble que pendant ces divers délais l'affaire devrait rester dans les cartons, sans qu'on y touche. Cependant le gouverneur en profitera fréquemment pour instruire l'affaire et supprimer ainsi la cause du conflit. Au point de vue pratique, ce sera souvent la meilleure solution.

Le préfet du département était autrefois seul chargé de l'exécution des délibérations du Conseil général. Sous le régime néerlandais, le gouverneur conserva seul le pouvoir exécutif, bien que les anciens Etats députés eussent retrouvé une place auprès de lui.

La loi provinciale ne réduisit pas les prérogatives du gouverneur. Son article 124 disait : « Le gouverneur est seul chargé de l'exécution des délibérations prises par le conseil ou la députation. » La députation n'in-

(1) Loi prov., art. 106 § 4.
(2) Loi prov., art. 106 § 5.

tervenait pas dans les mesures d'exécution, sauf les cas où un texte de loi l'en chargeait expressément, comme pour la délivrance des mandats payables sur les fonds de la province.

La loi du 30 décembre 1887 a élargi considérablement le rôle exécutif de la députation permanente.

Même après cette loi, c'est le gouverneur qui reste l'agent normal d'exécution des délibérations du Conseil provincial et de la députation permanente. Mais la députation peut assumer l'exécution de ces délibérations par décision motivée et, si elle le juge à propos, en charger un de ses membres.

Cette décision est exécutoire après un délai de trois jours, à défaut de recours au roi par le gouverneur. Semblable recours en suspend l'exécution pendant un mois à partir de la date de la décision. Les arrêtés royaux statuant sur la décision sont motivés et publiés in-extenso au Moniteur (1).

Le pouvoir exécutif de la députation permanente s'exerce donc aujourd'hui librement dans le domaine entier des affaires d'intérêt provincial, lorsqu'elle le juge convenable. Elle peut toujours dans ce domaine substituer son action à celle du gouverneur.

Mais, si le roi annule la décision d'évocaiton, le gouverneur demeure seul chargé de l'exécution.

La loi de 1887 a apporté une différence capitale entre notre commission départementale, dont le rôle est essentiellement délibératif, et la députation permanente belge qui peut vaincre, le cas échéant, l'opposition arbitraire du gouvernement.

Les articles 111 et 112 confèrent à la députation permanente une autre prérogative redoutable, celle de disposer seule des fonds de la province.

(1) Loi prov., art. 124, §§ 2, 3 et 4; L., 30 décembre 1887, art. 6.

Le premier de ces articles lui donne le droit de faire vérifier l'état des recettes et dépenses de la province, par un ou plusieurs de ses membres, aussi souvent que cela lui convient et au moins une fois par an.

Le second donne à la députation le droit exclusif d'ordonnancer les mandats payables sur les fonds de la province.

Ces mandats sont signés par le président et le greffier.

Ils sont adressés directement à la Cour des comptes pour être revêtus de son visa avant le paiement.

Ce visa pourrait être refusé si la députation dépassait les crédits portés au budget ou si elle opérait des transferts d'un article à un autre.

Autrefois la députation permanente pouvait ordonner, avant tout visa, le paiement immédiat de ses mandate jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes de la créance.

Ce système permettait à la députation d'opérer indirectement des transferts de crédit d'un article à un autre, et lorsque le contrôle de la Cour des comptes s'exerçait, il était souvent trop tardif pour avoir quelque efficacité. Les difficultés et les complications de ce système ont amené la loi du 28 décembre 1883 à établir le contrôle préalable de la Cour des comptes. Le visa préalable de la Cour des comptes a été justifié en ces termes par le ministre de l'Intérieur : « Nous ne voulons pas que les députations soient absolument indépendantes, qu'elles aient la faculté de faire des virements, sans qu'elles soient soumises à un autre contrôle que celui des conseils provinciaux, qui, n'étant réunis que pendant quinze jours de l'année, n'auront pas le temps d'examiner les comptes d'une manière appro-

fondie. Ce contrôle s'impose afin de vérifier, au point de vue matériel, si l'on n'opère aucun virement ou, si aucun crédit n'est dépassé. Si la vérification préalable de la Cour des comptes entraîne quelque retard, elle sera très utile, puisqu'elle préviendra les dépenses faites avec peu de circonspection. » (1)

La même loi de 1883 avait, dans une autre de ses dispositions, essayé de porter un remède à une situation qui peut engendrer de sérieux abus.

Le budget provincial est voté par le Conseil et approuvé par le roi. Certaines dépenses déterminées par la loi sont obligatoires pour la province et le roi peut les inscrire d'office dans le budget. Mais les mandats nécessaires seront-ils ordonnancés par la députation ?

Plus d'une fois les députations refusèrent d'ordonnancer les mandats nécessaires pour l'emploi des crédits portés d'office par le roi au budget de la province. Au moment de la lutte scolaire de 1879-1884, le conflit atteignit une acuité extraordinaire entre le gouvernement libéral et les députations permanentes des six provinces catholiques. Celles-ci refusaient de mandater les crédits inscrits d'office aux budgets des provinces en vertu de la loi sur l'enseignement primaire fondée sur le principe de la neutralité scolaire.

Pour vaincre la résistance de ces députations, le gouvernement libéral obtint des chambres l'insertion dans la loi du 28 décembre 1883 du paragraphe suivant : « Dans le cas où il y aurait refus ou retard d'ordonnancer le montant des dépenses de la province, le gouverneur, après avoir entendu la députation permanente, délivre, s'il y a lieu, le mandat au nom de ce collège. »

Mais, quelques mois après, les élections ramenaient

(1) Bauwens, Commentaires, p. 114.

au pouvoir le parti catholique et la disposition que nous venons de citer était abrogée par l'article 16 de la loi du 20 septembre 1884.

La liquidation des crédits provinciaux ne peut donc s'opérer d'office et le gouvernement n'a aucun moyen légal de parer à l'inaction de la députation.

Certains pensent cependant que le gouvernement pourrait user de l'article 67 de la Constitution, qui lui donne le pouvoir de faire les arrêtés et règlements nécessaires pour l'exécution des lois.

C'est à tort, car les arrêtés pris en exécution d'une loi ne peuvent avoir pour effet de modifier une autre loi ; et la loi de 1884 a voulu assurer et, en fait, a assuré aux députations une indépendance absolue en la matière. Jusqu'à présent, aucun gouvernement n'a osé invoquer l'article 67 de la Constitution.

Cependant des conflits sans issue se présentent encore ; c'est ainsi que la députation permanente du Brabant refuse chaque année d'ordonnancer les dépenses relatives à l'entretien de l'archevêché de Malines.

Il est peut-être souhaitable que, pour assurer la bonne harmonie de l'administration, le gouvernement soit en mesure de briser la résistance de ses subordonnés et de suppléer à leur inertie ; mais il faut reconnaître que la province y perdrait une de ses plus sérieuses prérogatives et la plus sûre garantie de son indépendance en face du pouvoir royal.

D'ailleurs cette prérogative profite aussi aux communes, car la députation permanente peut seule ordonnancer une dépense communale aux lieu et place du collège échevinal.

Divers services et institutions ressortissent spécialement à la députation permanente, comme ceux des ar-

chitectes provinciaux, des agents voyers, des cantonniers, des établissements publics créés par la province.

Pour permettre au conseil provincial d'exercer son contrôle sur l'administration et la gestion de la députation permanente, la loi prescrit à la députation de faire chaque année, à l'ouverture de la session ordinaire du conseil, un exposé de la situation de la province sous le rapport de son administration (1). Ces exposés sont insérés au Mémorial administratif. Ils sont en général très volumineux et renferment des éléments statistiques très considérables.

En même temps, la députation soumet au conseil les comptes de recettes et dépenses de l'exercice précédent avec le projet de budget des dépenses et des voies et moyens de l'exercice suivant. Elle lui soumet également toutes les autres propositions qu'elle croit utiles.

Ce travail d'ensemble permet au conseil de contrôler l'œuvre de la députation, de la censurer ou de l'approuver, de confirmer ou de retirer sa confiance au corps qui administre en son nom.

La députation permanente est également investie d'attributions contentieuses. Cette compétence lui vient des anciennes lois françaises sur les conseils de préfecture, dont les fonctions échurent, lors de la chute du régime français, à la députation permanente des Etats provinciaux.

La loi provinciale ne parle pas de ce rôle de la députation permanente. Ses attributions contentieuses découlent de la loi du 28 pluviôse an VIII qui a organisé les conseils de préfecture. Des lois spéciales lui ont attribué, en outre, compétence dans certains litiges administratifs.

(1) L. prov., art. 115.

Mais, à l'heure actuelle, la tendance législative est de restreindre la compétence de la députation permanente au profit des juridictions de droit commun.

C'est ainsi que la loi du 30 juillet 1881 a enlevé aux députations la connaissance des réclamations relatives aux contributions directes de l'Etat, à l'inscription sur les listes électorales, aux exemptions et dispenses en matière de milice pour la remettre respectivement aux directeurs provinciaux des contributions directes, au collège échevinal et au conseil de milice. De même la loi du 9 septembre 1897 a soustrait à leur examen, pour les attribuer à un conseil civique de révision, les réclamations auxquelles donnent lieu les exemptions et les dispenses du service de la garde civique.

Malgré ces amputations importantes, la compétence des députations s'étend encore à de nombreux objets.

En matière contentieuse, des règles spéciales doivent être observées dans les décisions de la députation. L'article 97 de la Constitution, aux termes duquel tout jugement est motivé et doit être prononcé en audience publique, est applicable. Chacun des membres présents doit émettre un vote, car l'abstention constituerait un déni de justice. Enfin la décision rendue épuise la juridiction de la députation, qui ne peut ensuite se rétracter, tandis qu'en matière administrative elle peut très bien revenir sur ses précédentes délibérations.

Nous allons passer en revue les principales matières contentieuses où s'exerce la compétence de la députation permanente.

La députation règle les comptes des receveurs communaux et établit s'ils sont quittes, en avance ou en débet (1). Ses arrêtés sont exécutoires sans l'intervention des tribunaux.

(1) Loi communale, art. 141.

Aux receveurs communaux il faut assimiler les receveurs des hôpitaux, bureaux de charité, hospices, bureaux de bienfaisance, monts-de-piété, etc.

Les comptes des trésoriers des fabriques d'églises sont arrêtés en partie par la députation, en partie par l'évêque.

La députation est compétente pour apurer le compte de deniers présenté annuellement au conseil de fabrique et le compte de sortie de charge (1).

Elle apure aussi les comptes des receveurs des commissions provinciales instituées pour la gestion des bourses d'études.

Les lois des 28 pluviôse an VIII et 22 juin 1865 attribuaient au conseil de préfecture et à la députation permanente le jugement des réclamations relatives à l'application des lois en matière de contributions directes Cette compétence s'étendait à toutes les contestations sur le principe même et sur l'étendue de l'obligation des contribuables envers le Trésor.

La loi du 30 juillet 1881 et le Code électoral du 12 avril 1894 leur ont enlevé cette juridiction. Les députations ne restent compétentes qu'en ce qui concerne les impositions provinciales et communales directes autres que les centimes additionnels compris dans les rôles rendus exécutoires par le directeur provincial des contributions directes.

Les lois fiscales des 5 juillet 1871, 18 juillet 1893 et 6 septembre 1895 ont fixé à six mois, à dater de l'avertissement-extrait du rôle, le délai pendant lequel les réclamations doivent être adressées. Ce délai est réduit à un mois pour les réclamations relatives aux taxes communales de répartition.

(1) L. 4 mars 1870, art. 11 et 12.

Dans l'examen des affaires qui sont portées devant elle, la députation permanente peut juger de la conformité des taxes communales avec les lois comme de l'exactitude de la taxation.

Les décisions de la députation en matière fiscale ne sont susceptibles d'appel que lorsqu'il s'agit de taxes provinciales ou communales constituant des droits de patente à la charge des sociétés anonymes et des sociétés en commandite par actions.

L'appel est porté à la Cour d'appel au ressort de laquelle appartient la députation qui a rendu la décision. Il peut être interjeté par tous les intéressés et, par conséquent, par les administrations communales et provinciales elles-mêmes.

Lorsqu'il s'agit des impositions spéciales établies par les communes à la charge des usiniers qui dégradent extraordinairement les chemins vicinaux (loi du 19 mars 1866), un recours au roi peut être exercé par les autorités communales et par les exploitants.

Le recours en cassation est admis en matière de taxes provinciales depuis la loi du 5 juillet 1871 et en matière de taxes communales depuis celle du 22 juin 1877. La députation permanente est donc subordonnée, au point de vue juridictionnel, à la Cour de cassation.

En matière de taxes sur les bénéfices industriels des sociétés anonymes et en commandite par actions, le recours en cassation n'est ouvert qu'après épuisement de la voie de l'appel.

La députation tranche, sauf recours au roi, les différends qui s'élèvent entre communes ou établissements de bienfaisance de la même province en matière de domicile de secours et d'assistance publique. (1)

(1) L. du 27 nov. 1891, art. 33.

Elle approuve les délibérations des conseils communaux relatives à la répartition, aux conditions et au mode de jouissance de l'affouage, et juge les questions qui s'y rattachent, notamment le droit pour les individus d'y participer (1).

Lorsque la création de nouvelles communes engendre des difficultés entre les conseils communaux à raison du partage des biens communaux, il appartient à la députation de charger trois commissaires de régler le différend sous réserve de son approbation et sauf recours au roi (2).

En matière électorale, la compétence de la députation permanente a subi de continuelles restrictions. La loi du 3 mars 1831 lui attribuait la connaissance sans appel des réclamations contre la formation des listes électorales ; celle du 5 mai 1869 permit d'en appeler de ses décisions aux Cours d'appel ; puis, avec la loi du 30 juillet 1881, les causes relatives aux listes électorales furent enlevées à sa connaissance. Ces causes sont aujourd'hui jugées en premier et dernier ressort par les Cours d'appel.

La députation juge encore, en matière d'élections communales, les contestations qui s'élèvent au sujet de la régularité des opérations électorales et des pouvoirs des élus (3). Pareille compétence lui a appartenu de 1869 à 1881, à l'égard des tribunaux de commerce. Le recours au roi est d'ailleurs possible. Il serait inexact de nier que les députations permanentes apportent dans ces questions une certaine partialité ; corps politiques, élus sur un programme politique, les députations ne peuvent

(1) Loi communale, art. 77.
(2) Loi communale, art. 151.
(3) Code électoral, art. 263.

échapper aux influences de la lutte électorale et ce serait faire œuvre utile de réforme que de transporter à des juridictions plus indépendantes le contentieux des élections communales.

Le rôle juridictionnel de la députation permanente tend à devenir de plus en plus effacé. Elle perd le contentieux électoral au profit des tribunaux de droit commun ; le contentieux des contributions directes lui échappe également au profit de fonctionnaires spécialisés. Le jugement des élections communales lui échappera par la force des choses ; le contentieux des contributions directes de la province et des communes passera sans doute aux directeurs des contributions directes, comme il est arrivé pour les contributions d'Etat. Si de plus l'apurement des comptes était attribué à la Cour des Comptes, qui semble tout indiquée pour exercer ce contrôle, il ne resterait à la députation que la connaissance de quelques contestations, comme celles relatives à l'affouage, qui sont d'une nature presque exclusivement administrative. Ce jour-là, la députation permanente aurait perdu l'héritage de nos conseils de préfecture, et peut-être alors le besoin se ferait-il sentir d'introduire dans l'administration provinciale un organe chargé du contentieux, mais délivré des inconvénients de l'élection.

Jetons maintenant, pour nous résumer, un coup d'œil d'ensemble sur la députation permanente belge et comparons-la avec notre commission départementale française.

La députation permanente n'est que la restauration, en 1815, après les années de la domination française, de l'antique institution des Etats députés. Son origine est dans la tradition. Mais, sous l'influence de l'organi-

sation de l'an VIII, ses attributions se sont trouvées renforcées par une double cause : la disparition des conseils de préfecture qui laissait en souffrance les affaires contentieuses ; la diminution de l'influence de l'agent du pouvoir central qui donne pour successeur à l'omnipotent préfet du régime impérial d'abord le gouverneur hollandais dont la prééminence doit compter avec des Etats provinciaux électifs, puis le gouverneur belge de la loi de 1836 qui perd en 1887 le monopole du pouvoir exécutif provincial.

A l'égard du gouvernement, la députation est un corps consultatif et délibérant ; vis-à-vis de la province, elle est l'organisme qui assure l'administration journalière, jouit d'une complète initiative auprès du conseil, assure parfois l'exécution des volontés provinciales ; pour les communes, elle est la tutrice qui veille au bon ordre de leur administration.

Ses attributions s'étendent à toutes les affaires provinciales, à l'application dans la provnce de la plupart des lois et arrêtés d'ordre général, à la liquidation des procès administratifs, à l'ordonnancement des dépenses provinciales. Sur ce dernier point, elle est souveraine et seule une loi pourrait vaincre sa résistance. Cette prérogative considérable caractérise à elle seule l'importance du rôle de ce corps dans l'administration provinciale.

A côté de la députation permanente, notre commission départementale paraît une institution bien malingre. Au premier abord, elle semble cependant de constitution plus robuste, puisqu'elle élit son président et son secrétaire, tandis que sa sœur belge voit la loi attribuer la présidence au gouverneur et le secrétariat au greffier provincial. De même ses membres remplissent

gratuitement leurs fonctions, alors que les députés permanents jouissent d'un traitement et peuvent toucher une retraite. Mais ce ne sont là que des apparences. La commission départementale n'a guère de pouvoir propre et d'influence sur l'administration. Sa mission principale consiste à contrôler les actes du préfet, agissant comme représentant du département, et notamment de vérifier l'état détaillé des ordonnances de paiement. Elle a toute liberté pour donner des avis au préfet, faire des rapports et des propositions au conseil général. Son pouvoir propre de décision lui vient des délégations du conseil général ou des lois ; mais, dans le premier cas, les délégations doivent être spéciales et temporaires ; de leur côté, les lois ne lui confèrent que des attributions d'importance secondaire dans la répartition des subventions, dans la voirie vicinale et rurale, etc. Le préfet est resté, à côté d'elle, l'administrateur prééminent du département, chargé seul des actes d'exécution. Le conseil de préfecture a conservé ses attributions contentieuses et joue le rôle de corps consultatif concurremment avec la commission départementale.

La commission départementale n'a point, en France, d'origines historiques, à moins de remonter au directoire de département de l'organisation éphémère de 1789. Importation de la loi du 10 août 1871, la commission départementale fut créée par esprit de transaction entre le système de la centralisation impériale et celui de la décentralisation à outrance. La crainte que la commission tienne en échec l'autorité préfectorale semble cependant avoir préoccupé le législateur et la commission départementale n'a, par suite, qu'un rôle secondaire à jouer.

Il est à espérer cependant qu'il en sera pour la com-

mission départementale comme il en a été pour le conseil général. Le cercle de ses attributions s'étendra peu à peu sous la poussée du mouvement démocratique, dont la tendance restera de transporter le pouvoir des fonctionnaires nommés aux mandataires élus. Une organisation, analogue à celle de la députation belge, permettrait d'associer le préfet aux élus du département pour l'administration des affaires départementales. Le préfet conserverait une part importante d'influence ; mais il devrait compter davantage avec l'élément électif et la volonté des électeurs exercerait une action plus directe et plus efficace sur les affaires de leur département. Le conseil de préfecture conserverait d'ailleurs ses attributions et ses membres pourraient acquérir plus d'indépendance par le bénéfice de l'inamovibilité et par la collation au conseil général du droit de présentation.

La députation permanente gagnerait sans doute à la création d'un corps chargé du contentieux. La Belgique n'a pas de tribunaux administratifs ; c'est peut-être une lacune de son organisation. Nous aurons à y revenir quand nous traiterons du contrôle du roi sur les actes des autorités provinciales. Cette lacune rend très délicate la solution du problème de l'ordonnancement des dépenses provinciales ; car, si une nouvelle législation enlevait le dernier mot à la députation permanente, encore faudrait-il que les intérêts provinciaux soient garantis contre les fantaisies du pouvoir central.

CHAPITRE V

Le gouverneur de province.

Il y a, dans chaque province, un commissaire du gouvernement portant le titre de gouverneur et résidant au chef-lieu de la province (1).

Sous l'ancien régime, les provinces avaient eu leurs gouverneurs. Sous la domination française, des préfets administrèrent les départements. Mais c'est avec le régime hollandais que nous trouvons le gouverneur de province avec un rôle à peu près analogue à celui qu'il remplit de nos jours. Cependant le gouverneur hollandais présidait le conseil avec voix délibérative et la loi du 30 décembre 1887 a partagé avec la députation certaines de ses attributions.

Les gouverneurs sont nommés et révoqués par le roi. D'une façon générale, les révocations sont plutôt rares. Les ministres respectent les situations des gouverneurs nommés par leurs prédécesseurs. Le souci de la bonne administration des provinces, la reconnaissance des services rendus à la société l'emportent habituellement sur les mesquines préoccupations des luttes politiques et des intérêts électoraux. Cependant, en 1847, le gouvernement libéral destitua trois gouverneurs ; le ministère libéral de 1878 révoqua de même trois gouverneurs et provoqua la démission de deux autres ; le ministre de l'intérieur avait écrit au prince de Caraman-

(1) Loi provinciale, art. 1 § 4.

Chimay, gouverneur du Hainaut, qu'il serait révoqué, « parce que le gouvernement ne trouvait pas en lui, le concours politique qu'il est en droit de réclamer de ses agents administratifs, pour l'accomplissement de sa mission de défense contre la faction ultramontaine ». En 1884, le ministre catholique usa de représailles en révoquant les gouverneurs du Brabant et de la Flandre Occidentale. Ce sont les seuls cas où il ait été fait usage du droit de révocation à l'égard des gouverneurs depuis l'indépendance belge. Leur petit nombre est à la louange des ministres et des gouverneurs.

Les fonctions de gouverneur de province ne peuvent être conférées :

1° Aux membres de l'ordre judiciaire ;

2° Aux ministres des cultes ;

3° Aux ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées et des mines ;

4° Aux employés de l'administration ;

5° Aux personnes chargées de l'instruction publique, salariées par l'Etat, la province ou la commune ;

6° Aux membres des administrations des villes et communes, à leurs secrétaires et receveurs, aux receveurs des administrations des pauvres, des hospices et des bureaux de bienfaisance ;

7° Aux fonctionnaires directement subordonnés au gouverneur, au conseil ou à la députation ;

8° Aux avocats plaidants et consultants, aux avoués et aux notaires ;

9° Aux parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement, du greffier provincial, d'un commissaire d'arrondissement en fonctions dans la province, ou d'un membre de la députation permanente, sans que l'alliance survenue pendant les fonctions les fasse cesser ;

10° Aux membres des chambres législatives ;

11° Aux membres du conseil provincial (1).

Le gouverneur ne peut prendre part, ni directement, ni indirectement, aux fournitures, adjudications ou entreprises dans la province, pour le compte de l'Etat ou d'une administration publique (2).

Le gouverneur représente, dans la province, l'administration générale, à la différence des autres fonctionnaires administratifs, qui ne sont institués que pour des services spéciaux. Ses attributions embrassent tous les services publics, excepté l'administration de l'armée et celle de la justice.

Il relève de tous les ministres, mais particulièrement du ministre de l'intérieur, qui a dans ses attributions l'administration des provinces et des communes.

C'est par son intermédiaire que les ministres correspondent avec les agents subalternes disséminés dans toute l'étendue du royaume.

Sa mission a un double caractère : il est le représentant du pouvoir exécutif et le chef de l'administration provinciale.

En raison de sa mission importante, le gouverneur ne peut s'absenter de la province pendant plus de deux jours sans une autorisation du ministre de l'intérieur, ou pendant plus de quinze jours sans une autorisation du roi. Son remplacement est assuré par un député permanent, un conseiller provincial, le greffier provincial ou un commissaire d'arrondissement, dont la désignation appartient au gouverneur ou au roi selon la durée de l'absence.

(1) L. prov., art. 97 et 140.

(2) L. prov., art. 130.

Le gouverneur ne doit pas être considéré comme un simple agent de transmission ou de surveillance de l'administration centrale. Il est dépositaire d'une portion de la puissance publique ; il donne aux agents subordonnés, et notamment aux commissaires d'arrondissement, des ordres qui doivent être obéis.

Lorsque les autorités administratives ou les fonctionnaires subordonnés à l'administration provinciale sont en retard de lui donner les avis et informations qu'il requiert dans l'intérêt de ses fonctions, il peut, après leur avoir fixé un nouveau délai, envoyer à leurs frais personnels un commissaire spécial pour recueillir les renseignements demandés.

Ses attributions comme agent de l'administration centrale sont particulièrement importantes en ce qui concerne le contrôle de l'activité provinciale, la surveillance des administrations communales, l'organisation de la milice et le maintien de l'ordre public.

En matière électorale, la loi du 28 juin 1894 a dévolu aux commissaires d'arrondissement les devoirs imposés auparavant aux gouverneurs pour les élections générales et provinciales. Le gouverneur ne reste chargé que d'une surveillance générale.

C'est lui cependant qui convoque les électeurs pour les tribunaux de commerce. Il peut, pendant dix jours, demander à la Cour d'appel l'annulation des opérations électorales.

Quelques autres attributions méritent également une mention, telles le pouvoir d'authentifier les actes de cession amiable d'immeubles en matière d'expropriation, le soin de statuer sur les recours contre les refus de délivrance de port d'armes de chasse, le soin de convoquer les sections des conseils de l'industrie et du travail, la

surveillance des établissements d'aliénés. Mais revenons à ses principales attributions.

Le gouverneur a le droit d'assister aux délibérations du conseil provincial ; il préside avec voix délibérative la députation permanente ; son devoir est d'empêcher que le conseil ou la députation ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général.

L'instruction des affaires soumises au conseil ou à la députation et l'exécution des résolutions de ces autorités lui appartiennent ; mais la députation permanente peut suppléer à son inertie ou à sa mauvaise volonté.

Pour maintenir le conseil et la députation dans la sphère provinciale, le gouverneur use du droit que lui confère la loi de prendre son recours auprès du gouvernement dans les dix jours. Ce recours est notifié au conseil ou à la députation au plus tard dans le jour qui suit le recours. Il suspend l'exécution pendant trente jours à partir de la notification.

Nous reviendrons sur cette question à propos du contrôle du roi sur les actes provinciaux ; mais nous signalons que le gouverneur est ici l'agent du pouvoir central tenu de communiquer au gouvernement toutes le délibérations susceptibles d'annulation et de prendre son recours, sur l'ordre du gouvernement, contre celles de la députation, lors même qu'il aurait adopté l'opinion de ce collège.

Depuis la loi du 31 mars 1874, le gouverneur est appelé à surveiller directement l'administration des villes et communes dont la population atteint le chiffre de cinq mille habitants et des chefs-lieux d'arrondissement dont le nombre d'habitants est inférieur à ce chiffre. Pour les autres communes, ces attributions de tutelle s'exercent par l'intermédiaire des commmissaires d'arrondisse-

ment qui agissent sous l'impulsion du gouverneur et de la députation permanente. Le nombre de ces communes est actuellement de 235, dont huit sont des chefs-lieux d'arrondissement d'une population inférieure à 5.000 habitants.

Le gouverneur reçoit le serment des bourgmestres avant leur entrée en fonctions.

Il est investi du droit de suspendre et de révoquer les échevins pour inconduite notoire ou négligence grave, sur l'avis conforme et motivé de la députation permanente. La suspension et la révocation des bourgmestres appartiennent au roi.

Il peut prendre son recours contre les décisions de la députation permanente statuant sur les élections communales ; il notifie aux conseils communaux les arrêtés royaux ou les arrêtés de la députation statuant sur cet objet.

Les actes des autorités communales sont sujets à annulation lorsqu'ils sortent des attributions de ces autorités, lorsqu'ils sont contraires aux lois, lorsqu'ils blessent l'intérêt général. Le pouvoir de les annuler n'appartient qu'au roi ; mais le gouverneur peut en suspendre l'exécution. Dans ce cas, la députation permanente décide si la suspension doit être maintenue, sauf l'appel au roi par le gouverneur ou le conseil communal.

Le gouverneur peut aussi suspendre l'exécution des ordonnances de police prises par les bourgmestres en cas d'émeutes ou autres événements imprévus.

Il est également investi du droit de déléguer des commissaires spéciaux pour recueillir les renseignements demandés ou mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et règlements généraux, quand les autorités communales n'ont pas obtempéré aux avertissements.

A l'égard des commissaires de police, le gouverneur jouit, concurremment avec le bourgmestre, du droit de suspension. Le bourgmestre peut prononcer cette peine pour une durée d'un mois. Le gouverneur approuve la nomination des commissaires de police adjoints, ainsi que la révocation et la suspension de ces agents.

Les gardes-champêtres sont nommés par lui sur une liste double de candidats présentés par le conseil communal ou, à défaut, par la députation permanente. Il peut aussi les suspendre ou les révoquer, soit d'office, soit sur la proposition du bourgmestre (1).

Il admet à la prestation de serment les instituteurs primaires nommés par les conseils communaux.

Il vérifie les caisses publiques toutes les fois qu'il le juge nécessaire.

En matière de milice, les lois ont maintenu au gouverneur des attributions importantes.

Le contingent de chaque année est réparti par le roi entre les provinces ; la part assignée à chaque province est répartie par le gouverneur entre les différents cantons de la province ; il s'agit ici des cantons de milice distincts des cantons de justice de paix. Ces deux répartitions se font proportionnellement au nombre des inscrits. Jusqu'à la loi du 30 juillet 1881, la répartition du contingent entre le cantons de la province était opérée par la députation permanente.

Il fixe le jour du tirage au sort, que préside le commissaire d'arrondissement ou son délégué.

Dans chaque arrondissement le roi nomme un conseil de milice, composé d'un conseiller provincial, d'un échevin du ressort et d'un officier de l'armée. Ce con-

(1) Loi communale, art. 56, 61, 86. 88, 94, 123, 124 et 129.

seil décide si les hommes sont admissibles et propres au service, il statue sur les réclamations contre l'inscription sur les listes du contingent et accorde les exemptions et dispenses. C'est le gouverneur qui détermine les époques des sessions de ces conseils. En leur absence, leurs attributions sont exercées par une commission provinciale composée du gouverneur président, d'un député permanent nommé par le roi et d'un officier.

Le gouverneur préside encore le conseil de révision, composé en dehors de lui de trois députés permanents et de trois officiers désignés annuellement par arrêté royal. Devant ce conseil sont portés les appels des décisions du conseil de milice ou de la commission provinciale, lorsqu'il s'agit d'une question d'aptitude physique au service.

Le gouverneur juge, sauf recours à la Cour d'appel, de la validité des excuses présentées par les retardataires, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas rejoint leur corps au jour fixé pour l'incorporation du contingent (1).

« Le gouverneur veille au maintien de la tranquillité et du bon ordre dans la province, à la sûreté des personnes et des propriétés. » Ainsi s'exprime l'article 128 de la loi provinciale. Quelle est l'exacte portée de ce texte ?

Le préfet français est chargé de la police administrative pour tout le département ; il peut faire des règlements pour le maintien de la sûreté, de la salubrité et de la tranquillité publique. Il est à la fois chef de la police administrative et officier de police judiciaire, aux termes de l'article 10 du Code d'instruction criminelle. Le droit d'ordonner l'arrestation d'un individu lui appartient.

(1) Loi du 3 juin 1870, art. 14, 18 43 et 47.

En Belgique, l'article 10 du Code d'instruction criminelle a été abrogé par l'article 7 de la Constitution ; le juge seul peut ordonner une arrestation, hors le cas de flagrant délit.

La loi provinciale, en outre, donne-t-elle au gouvernement le droit de faire des règlements de police, d'interdire par exemple les attroupements dans une partie de la province ?

En l'absence d'un texte précis, la solution paraissait au moins douteuse et voici ce que disait M. le gouverneur Pety de Thozée à l'ouverture de la session du conseil provincial de Liége, en 1891 : « Aucune loi ne leur accorde formellement le droit d'édicter des ordonnances de police, et j'hésitais à prendre l'arrêté du 8 mai 1891, par lequel j'ai interdit tout stationnement, toute manifestation et tout meeting sur la voie publique dans les communes de l'arrondissement de Liége. La légalité de cet arrêté qui me paraissait douteuse, n'a été contestée par personne lorsqu'on a discuté à la Chambre des représentants les mesures prises pour assurer le maintien de l'ordre lors des dernières grèves, et des 114 communes auxquelles il s'appliquait, deux seulement ont cru devoir formuler des réserves anodines. Je suis donc autorisé à dire qu'il est admis sans conteste que le gouverneur peut, en vertu du droit de police qui lui appartient, édicter des règlements et des ordonnances obligatoires dans toutes les localités de sa province. » (1)

Depuis lors, des arrêtés analogues ont été pris, en diverses circonstances, dans plusieurs provinces. L'absence de protestation contre eux consacre ce pouvoir réglementaire des gouverneurs.

(1) Bauwens, Comment,. p. 142.

Cependant, dans son manuel de droit administratif, M. Orban émet l'opinion contraire. Selon lui, le gouverneur ne peut prendre d'ordonnances de police que dans les cas exceptionnels prévus par des textes spéciaux, en matière d'échenillage, d'échardonnage, de police du roulage, de police sanitaire des animaux domestiques. (1)

Cette opinion est contraire à la pratique administrative. Elle se fonde sur l'imprécision des textes et, en effet, aucun texte n'accorde expressément au gouverneur le pouvoir réglementaire en matière de police générale ; mais comment comprendre que la loi ait confié au gouverneur le soin du maintien de l'ordre, sans que celui-ci puisse prendre les mesures nécessaires pour l'assurer ? En fait, les gouverneurs n'ont usé de ce pouvoir qu'en cas de troubles ou de grèves ; il serait bon qu'une loi vienne limiter à ces circonstances le droit pour le gouverneur d'édicter des mesures de police.

Le gouverneur a d'ailleurs un pouvoir beaucoup plus important que celui de réglementation, c'est celui d'assurer par la force le maintien du bon ordre.

A cet effet, il dispose de la gendarmerie et des gardes civiques. De plus, en cas de rassemblements tumultueux, de sédition ou d'opposition avec voies de fait à l'exécution des lois ou des ordonnances légales, le gouverneur a le droit de requérir la force armée. Dans ce cas, il informe immédiatement les ministres de l'Intérieur et de la Guerre ; la réquisition est donnée, par écrit, à l'officier commandant, qui doit y obtempérer (2).

Il est à remarquer que le droit de réquisition appar-

(1) Orban. Manuel de droit adm., p. 318.

(2) Loi prov., art 128.

tient d'abord au bourgmestre de la commune et que ce n'est qu'à défaut d'action ou en cas d'action insuffisante de celui-ci que le gouverneur et le commissaire d'arrondissement peuvent intervenir. Bernimolin en donne pour raison que le bourgmestre est chargé par excellence de la police administrative qui a pour objet le maintien habituel de l'ordre public. (1) Il est d'ailleurs le mieux placé pour apprécier les événements. L'intervention du gouverneur est nécessaire en cas de négligence, d'impuissance ou de complicité de l'autorité locale. Elle sera nécessaire encore lorsque les mesures à prendre seront relatives à une région embrassant plusieurs communes.

Même dans ce cas, la police locale, en y comprenant les pompiers et autres corps communaux, reste sous les ordres exclusifs du bourgmestre et le gouverneur ne peut en aucune circonstance lui transmettre d'ordres.

Le droit de réquisition a soulevé une difficulté d'un autre genre. Pour ce qui concerne la gendarmerie et les gardes civiques, elles sont à la disposition du gouverneur et celui-ci les rassemble quand il le juge utile au maintien de l'ordre, même en prévision de troubles possibles. Mais, pour l'armée, la réquisition peut-elle être préventive ?

Giron dit dans son dictionnaire : (2) « Il faut pour légitimer l'intervention des troupes, que la paix publique soit *compromise* par des rassemblements tumultueux, des séditions ou une opposition avec voies de fait à l'exécution des lois. »

(1) Bernimolin, I, 261.

(2) Giron, Dict., II, 128.

Le roi Léopold I^er^, dans une lettre du 1^er^ mai 1861, exprimait l'avis que l'armée ne devait être appelée que s'il y a trouble réel et actuel ». Bernimolin adopte la même opinion. (1) L'armée ne doit être requise que si les autres forces sont insuffisantes ou débordées.

Le général Vandersmissen, dans une circulaire du 14 novembre 1883, s'est également prononcé dans le sens de la négative, tout en admettant que l'autorité civile peut, par mesure de précaution, demander le concours de l'armée ; mais l'autorité militaire juge, s'il y a lieu ou non, de donner suite à ces demandes, qui n'ont pas le caractère de réquisitions.

Cette interprétation semble la plus juste. En effet, lors de la discussion de la loi provinciale, un amendement avait été présenté qui mettait la force publique à la disposition du gouverneur. Il fut rejeté sur cette observation qu'il serait exorbitant que le gouverneur pût, à la moindre apparence de danger, bouleverser les ordres du ministre de la Guerre, déplacer les troupes et en disposer à sa guise. Au point de vue pratique, d'une part, le roi et les ministres peuvent être mis au courant de dangers prochains par le gouverneur et prendre en conséquence les dispositions nécessaires ; d'autre part, le gouverneur dispose pleinement de la gendarmerie et des gardes civiques, dont les effectifs sont parfois considérables (Brabant, 13.500 hommes ; Hainaut, 7.000 hommes ; Anvers, 6.000 hommes), et qui comportent des unités de cavalerie et d'artillerie. Ce sont là des moyens puissants de maintenir l'ordre et, quand ils seront insuffisants à apaiser la turbulence des foules, l'intervention de l'armée de ligne sera pleinement justifiée.

(1) Bernimolin, I, 202.

Le gouverneur est mêlé journellement à l'administration provinciale ; mais il faut reconnaître que son rôle est surtout de surveillance au profit du gouvernement, surveillance souvent utile d'ailleurs aux intérêts de la province comme le serait celle d'un tuteur sur son pupille.

Il ouvre les sessions des conseils provinciaux et en prononce la clôture. L'ouverture de la session ordinaire fournit au gouverneur l'occasion de prononcer le discours que la tradition impose et dont il profite pour traiter un sujet d'administration provinciale, pour préconiser une réforme, pour encourager une œuvre comme la mutualité, pour engager le conseil provincial à la réalisation de travaux publics.

Le gouverneur assiste aux séances du conseil avec voix consultative. Il jouit d'une initiative complète et le conseil est tenu de délibérer sur les questions qui lui sont soumises par le gouverneur. (1)

Le gouverneur proroge la session ordinaire du conseil pour une quatrième semaine avec indication des objets et de l'ordre des délibérations.

C'est lui aussi qui prononce la dissolution des assemblées illégales des conseillers provinciaux. Il permet ou défend au conseil d'adresser des proclamations ou adresses aux habitants.

La coopération avec la députation permanente est plus intime, puisqu'il prend part à ses délibérations et y exerce la présidence.

Il était autrefois chargé seul de l'exécution des décisions du conseil et de la députation ; mais, comme nous l'avons vu, une loi du 30 décembre 1887, a permis à la députation d'assumer l'exécution des déci-

(1) Loi prov., Art. 123.

sions prises par le conseil ou par elle-même, de même qu'elle lui a permis d'instruire les affaires provinciales. Il est à noter cependant que le gouverneur a toujours la ressource de profiter du délai qu'entraîne un recours opportun pour faire disparaître la cause du conflit entre la députation et son président.

Le greffier provincial et les bureaux du gouvernement provincial sont placés sous la direction et la surveillance du gouverneur (1).

Le personnel des bureaux se compose de directeurs, de chefs de division, de chefs de bureau, de commis et d'expéditionnaires.

Les directeurs et les chefs de division sont nommés sur une liste triple de candidats, formée par la députation permanente. Le gouverneur ne peut les suspendre et les révoquer que de l'avis conforme de la députation permanente, sauf recours au roi, en cas de désaccord avec celle-ci (2).

A l'égard des autres employés, le gouverneur possède un pouvoir complet de nomination, de suspension et de révocation.

La suspension a pour conséquence la privation du traitement, sauf décision contraire du gouverneur.

Le gouverneur règle les travaux des bureaux et fait instruire les affaires provinciales, sous réserve du droit d'évocation dont jouit la députation permanente.

Le gouverneur exerce enfin le contrôle général sur les actes du conseil et de la députation.

Il peut, par une déclaration de réserve, suspendre l'efficacité d'une délibération et la soumettre à l'approbation royale. Il peut aussi exercer auprès du roi le

(1) Loi prov., Art. 116, § 2.

(2) Loi prov., art. 126 §§ 3 et ss.

recours en annulation contre les résolutions qui dépassent la compétence du conseil et de la députation ou qui blessent l'intérêt général. (1)

En résumé, le gouverneur occupe une grande place dans l'administration de la province, mais son rôle est plutôt un rôle de surveillance et de tutelle. Représentant du gouvernement central, il en est d'abord l'agent et veille jalousement à ce que les autorités provinciales ne sortent pas de leurs attributions. Il exerce la même prérogative à l'égard des grandes communes. Dans l'administration provinciale, il n'est pas investi du pouvoir de notre préfet ; s'il y coopère, c'est moins à titre de gouverneur qu'à titre de président de la députation permanente et, au sein de celle-ci, son opinion ne peut prévaloir sans l'adhésion des membres élus. Il en résulte que le pouvoir propre du gouverneur est très restreint. Le droit de prendre des arrêtés appartient à notre préfet ; le gouverneur prend des ordonnances de police, mais ce pouvoir est limité à certains cas et lui est encore contesté par certains au point de vue doctrinal. Le préfet français a conservé de l'héritage des préfectures impériales une part plus grande que celle qui est échue au gouverneur belge.

---

(1) L. prov., art. 125.

APPENDICE

Le greffier provincial.

Le greffier provincial occupe une place particulière parmi les fonctionnaires de la province. La loi provinciale lu consacre ses articles 4, 119, 120 et 121.

Le greffier provincial est nommé par le roi sur une liste triple de candidats présentée par la députation permanente. La révocation est prononcée par le roi sur la demande de la députation. Ce fonctionnaire est donc pratiquement dépendant de la députation permanente.

La nomination est faite pour six ans. Le traitement est de huit ou neuf mille francs suivant l'ancienneté.

Le greffier provincial assiste aux séances du conseil et de la députation. A-t-il le droit d'y assister malgré la volonté du conseil ou la députation ? L'assistance aux séances est une obligation pour le greffier provincial ; en effet, la Chambre des représentants, dans sa séance du 18 novembre 1833, substitua le texte actuel au texte du projet qui prévoyait l'assistance à *toutes* les séances. De plus l'article 123, relatif au gouvernement, dit qu'il a *le droit* d'assister aux séances du conseil, et non pas qu'il y assiste. Ces arguments établissent que le greffier est soumis à un devoir et ne possède pas un droit.

La fonction spéciale du greffier est la rédaction des procès-verbaux et la transcription des délibérations. Il tient pour cela des registres distincts pour le conseil et la députation. Il établit un répertoire des actes provinciaux qui doivent être enregistrés sur minute.

Il a la garde des archives provinciales et doit communiquer sans déplacement, aux membres du conseil et de la députation, toutes les pièces qui lui sont demandées et en délivrer des copies, s'il est utile. Il est tenu de même de donner communication, à toute personne intéressée, des actes du conseil ou de la députation et des pièces déposées aux archives. Il en délivre des expéditions qu'il signe et revêt du sceau de la province dont il est dépositaire.

La surveillance des bureaux est exercée par le greffier, sous la surveillance et conformément aux ordres du gouverneur. Cette mission ne comporte d'ailleurs aucune autorité propre sur la marche des affaires. Le greffier ne signe les pièces qu'en vertu d'une délégation du gouverneur.

Il reçoit aussi certains pourvois et recours contre des décisions administratives en matière d'élections, d'impositions communales, de voirie vicinale, de milice ; les demandes de brevets d'invention et de concessions de mines.

Comme on le voit, le greffier provincial doit à son mode de nomination une indépendance qui permet d'espérer en lui le fonctionnaire loyal et impartial, chargé d'enregistrer fidèlement et de conserver soigneusement les actes provinciaux. C'est une sorte de notaire provincial. Nous n'avons pas en France de fonctionnaire analogue, car le conseil général n'intervient nullement dans le choix des secrétaires généraux. Ceux-ci sont souvent soupçonnés d'être des agents politiques pour la préparation de bonnes élections ; ils gagneraient à ce que leur choix leur mérite à la fois la confiance du gouvernement et celle des élus du département. Il y a peut-être là une réforme à tenter.

CHAPITRE VI

Le Commissaire d'arrondissement.

En vertu de la Constitution, les subdivisions des provinces ne peuvent être établies que par la loi. (1)

L'existence de la commune est consacrée par la Constitution. Les autres subdivisions de la province sont surtout les arrondissements administratifs, les arrondissements et cantons judiciaires.

Ces circonscriptions ont été établies antérieurement à 1830. Les lois postérieures ont consacré leur existence.

Les arrondissements administratifs ont à quelques modifications près, conservé les limites des arrondissements hollandais ; les arrondissements judiciaires représentent plutôt les anciens arrondissements français.

Des arrondissements judiciaires, nous signalerons seulement qu'ils ne coïncident pas toujours avec les arrondissements administratifs. C'est ainsi que les communes peu nombreuses (26) de l'arrondissement administratif de Dixmude ressortissent à trois arrondissements judiciaires différents, ceux de Bruges, de Furnes et d'Ypres. Dans le Brabant et la province d'Anvers, il y a cependant coïncidence entre les deux sortes d'arrondissements. En France, l'arrondissement administratif est le même que l'arrondissement judiciaire : il

(1) Constitution, art. 3.

n'y a d'exceptions que pour l'arrondissement de Puget-Théniers qui ressortit au tribunal de Nice et pour les arrondissements de Saint-Denis et Sceaux.

Le nombre des arrondissements administratifs est de quarante-et-un, inégalement répartis entre les diverses provinces. La Flandre Occidentale en a huit ; les provinces d'Anvers, de Brabant, de Limbourg et de Namur en comprennent chacune trois.

Ces arrondissements sont d'importance très différente ; celui de Bruxelles compte 853.430 habitats, celui de Furnes n'en a que 35.165.

La loi de 1836 a placé dans chaque arrondissement administratif un commissaire du gouvernement, qui porte le titre de commissaire d'arrondissement. Néanmoins, alors qu'en France la question de la suppression ou de la diminution des sous-préfets est loin de passer dans l'ère des réalisations, plusieurs arrondissements belges sont placés sous la direction d'un seul commissaire. Un arrêté royal du 26 avril 1849 a réuni Maeseyck à Hasselt, Ostende à Bruges, Virton à Arlon, Roulers à Thielt, Dixmude à Furnes, Eecloo à Gand. De même, un arrêté royal du 15 juin 1886 a réuni Termonde à Saint-Nicolas. Remarquons cependant que des commissaires d'arrondissement résident aux chefs-lieux de province, alors que nos préfets remplissent les fonctions de sous-préfets pour l'arrondissement du chef-lieu de département.

Les commissariats d'arrondissement sont divisés en trois classes, auxquelles correspondent des traitements de 7500, 6500 et 5500 francs.

Les commissaires d'arrondissement sont nommés par le roi. La seule condition requise pour la nomination est la jouissance des droits civils et politiques.

Les incompatibilités sont les mêmes que pour les fonctions de gouverneur. Cependant la parenté et l'alliance ne sont un empêchement que pour les parents et alliés, jusqu'au quatrième degré inclusivement, du gouverneur et du greffier provincial, sans que la survenance de l'alliance fasse cesser les fonctions. Il y a aussi incompatibilité entre ces fonctions et l'exercice d'un commerce, la gérance d'une agence d'affaires, l'administration d'une société ou d'un établissement industriel. (1)

Le commissaire d'arrondissement réside au chef-lieu. Il ne peut s'absenter sans congé émané du gouverneur, du ministre de l'intérieur et du roi, suivant que le congé est inférieur ou supérieur à dix et quinze jours.

Les employés du commissariat sont nommés par le gouverneur sur la présentation du commissaire d'arrondissement. Leurs fonctions sont incompatibles avec celles de bourgmestre, de secrétaire et de receveur communal, ou de membre d'un conseil communal ou du conseil provincial.

L'arrondissement belge ne possède pas de corps élu analogue à nos conseils d'arrondissement. Il n'y a d'ailleurs plus en Belgique d'impôts de répartition, impôts dont la présence chez nous justifie le maintien de ces assemblées obscures.

L'arrondissement ne constitue pas une personne civile ; il n'a aucune autonomie, aucune existence politique ; ses intérêts ne sont jamais distincts de ceux de la province dont il fait partie.

Aussi le commissaire d'arrondissement n'est-il pas mentionné par la loi parmi les autorités provinciales. Il est entièrement subordonné au gouverneur.

(1) L. prov., art. 140. Arrêté royal, 30 juin 1846, art. 1 et 2.

Les Pandectes Belges disent de lui : C'est un agent, non de simple transmission, mais un agent d'instruction et surtout le conseiller bienveillant et éclairé des administrations locales. (1) Et l'Exposé de la situation du Royaume (2) définit ainsi son rôle : Ce fonctionnaire est placé par le gouvernement auprès des administrations communales pour les éclairer sur leurs devoirs, surveiller la gestion de leurs intérêts, les aider de ses conseils, faciliter les relations avec les autorités supérieures et les agents des services spéciaux et diriger l'instruction des affaires sur lesquelles doivent statuer le gouvernement et les collèges administratifs auxquels la loi a délégué des attributions de l'autorité centrale.

L'action du commissaire d'arrondissement est cependant limitée aux communes qui n'ont pas 5.000 habitants et ne sont pas chefs-lieux d'arrondissement. 235 communes échappent ainsi à la surveillance des commissaires, au profit des gouverneurs. Dans ces communes, les commissaires d'arrondissement ne conservent que certaines attributions spéciales relatives au recrutement de la milice, à la confection des listes électorales, à l'hygiène, à la police en cas d'émeute.

En dehors de l'obligation générale de surveiller l'administration des communes et de veiller au maintien des lois et règlements, ainsi qu'à l'exécution des résolutions prises par le conseil provincial ou la députation, la loi a appelé particulièrement l'attention du commissaire d'arrondissement sur certains objets.

Il doit, au moins une fois par an, visiter toutes les communes qui dépendent de lui. (3) Il peut vérifier à sa

(1) Pandectes belges. V° Commissaire d'arrondissement, n° 49.

(2) Exposé de la situation du royaume, p. 243.

(3) L. prov., art. 136.

convenance les caisses communales et visiter les établissements communaux, mais ces inspections sont facultatives ; il n'y a d'obligation que pour la visite annuelle de la commune. Le commissaire n'a d'ailleurs aucun ordre à donner à cette occasion ; si ses observations ne sont pas écoutées, il se borne à en faire rapport au gouverneur.

Les registres de l'état-civil doivent être inspectés par lui au moins une fois par an. (1) Leur importance motive cette surveillance. La loi provinciale prescrit au gouverneur de signaler à la députation les irrégularités ou inexactitudes ; il en informe aussi le Procureur du roi en vertu du Code d'instruction criminelle.

Comme les gouverneurs de province, les commissaires d'arrondissement veillent au maintien de la tranquilité publique et du bon ordre, et ont le droit de disposer de la force publique, dans les conditions que nous avons exposées au chapitre précédent (2).

Au mois de janvier, le commissaire d'arrondissement fait à la députation un rapport général sur l'état de l'arrondissement pendant l'année précédente. Un mois avant la réunion du conseil provincial, il lui adresse également un rapport sur les améliorations à introduire dans l'arrondissement, sur ses besoins et sur tout ce qui est de nature à être soumis au conseil provincial (3). Par ces rapports, les autorités provinciales sont tenues au courant de la situation exacte des arrondissements et mises à même de contrôler l'administration des commissaires.

Des lois spéciales ont donné aux commissaires des at-

(1) L. prov., art. 135.

(2) L. prov., art. 133.

(3) L. prov., art 138.

tributions diverses en matière d'administration, où il y a plus de routine à posséder que d'initiative à prendre.

Depuis la loi du 30 juillet 1881, ils reçoivent les diverses listes électorales, les documents qui s'y rapportent et les réclamations élevées contre elles. Ils les rectifient selon les décisions des Cours d'appel.

Depuis les lois des 12 juin 1894 (art. 140 & 141) et 22 avril 1898 (art. 7), le commissaire a succédé au gouverneur dans le soin de répartir les électeurs en sections de vote, de contrôler les listes d'appel des bureaux, de convoquer les électeurs par voie d'affiches. La procédure électorale est donc confiée à la diligence du commissaire d'arrondissement.

Le commissaire est constamment mêlé aux opérations de la levée du contingent de milice. (1) Il vérifie les listes d'inscription, tranche les questions douteuses et dirige le tirage au sort ; il préside les commissions cantonales chargées d'émettre un avis sur les demandes d'exemption ou de dispense fondées sur la position de fortune des familles ; il siège en qualité de rapporteur au conseil de milice, où il a voix consultative et dont il peut frapper d'appel les décisions ; il émet un avis motivé sur toutes les réclamations qui sont portées devant la Cour d'appel ou le Conseil de révision.

Appelé à coopérer à la surveillance de la voirie vicinale, il fait tous actes nécessaires à la constatation des contraventions et délits qui s'y rapportent. (2)

Il siège aux commissions médicales provinciales constituées en comités de salubrité publique et réglemente la police sanitaire des animaux domestiques. Il préside

(1) Lois des 3 juin 1870, 18 septembre 1873 et 8 janvier 1902.
(2) Loi du 10 avril 1841, art. 31.

la commission de surveillance des asiles d'aliénés. (1)

Les permis de port d'armes de chasse et les passeports de voyage sont délivrés par lui (2) ; il est qualifié pour recevoir le dépôt des brevets d'invention (3). Il vérifie chaque année le portefeuille de l'agent du Trésor du ressort.

Les employés des commissariats d'arrondissement sont nommés, suspendus et révoqués par le gouverneur de la province, après avis du commissaire.

Pas plus en Belgique que chez nous, l'arrondissement ne s'est développé comme organe administratif, Les sous-préfectures et les commissariats d'arrondissements sont des bureaux locaux, des succursales des préfectures et des gouvernements provinciaux. Chez nous, l'existence du conseil d'arrondissement donne l'illusion d'une vie locale, dont les seules manifestations sont des luttes électorales superflues et des vœux platoniques. La Belgique ne connaît pas ces assemblées qui fonctionnent dans le vide. Le vote de l'impôt sur le revenu leur enlèvera sans doute chez nous leur principale raison d'être, la répartition des contributions directes. Ou bien il faudrait leur donner le contrôle ordinaire sur les actes du pouvoir communal. C'était une idée proposée par Flourens, dès 1875. Elle n'a pas été suivie depuis. Le sera-t-elle demain ? Il y a lieu de croire que non.

A l'organisation belge, nous ne ferons qu'un reproche, et nous le ferons en raison du défaut de correspondance entre les arrondissements administratifs et les arrondissements judiciaires, dans la plupart des provinces.

(1) Loi du 1er juin 1874, art. 67

(2) Arrêtés royaux des 6 août 1868 et 1er mai 1882.

(3) Arrêté du 18 avril 1814.

APPENDICE

Le canton

C'est une division purement administrative.

Les cantons judiciaires sont distincts des cantons de milice. On compte 222 cantons judiciaires et 339 cantons de milice.

Nous n'aurions pas eu à les mentionner, si le canton judiciaire n'était le collège électoral de la province. Les conseillers provinciaux sont, en effet, élus par canton. Nous avons exposé les conditions de l'élection au chapitre du Conseil provincial. Nous n'y reviendrons pas.

CHAPITRE VII

Les finances provinciales.

I. Le Budget provincial

La mission la plus importante des conseils provinciaux est la discussion et le vote des budgets. A leur occasion, toutes les institutions provinciales sont sujettes à contestation, chaque dépense peut être l'objet d'un débat sur son utilité. C'est l'activité provinciale tout entière qui reçoit une nouvelle impulsion.

L'article 108 de la Constitution exige la publicité des budgets et des comptes provinciaux. L'établissement des impositions provinciales appartient exclusivement au Conseil provincial, sauf peut-être au cas où le refus de voter le budget par un conseil obligerait le gouvernement à assurer par une loi le paiement des dépenses légalement obligatoires.

Le budget est annuel ; l'exercice budgétaire commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre. Néanmoins les opérations de liquidation peuvent se prolonger jusqu'au 31 octobre de l'année suivante.

Le budget est préparé par la députation permanente avant la session ordinaire du conseil provincial. Il est voté dans cette session, ce qui permet au roi de donner son approbation avant le 1er janvier, date d'entrée en vigueur du nouveau budget.

En même temps qu'il vote le budget des dépenses

et les moyens d'y faire face, le conseil provincial arrête les comptes de l'exercice précédent. (1)

Toutes les recettes et dépenses de la province doivent être portées au budget et dans les comptes. Rien ne peut rester en dehors du budget, pas même les fonds de tiers, c'est-à-dire les recettes et dépenses que la province opère pour le compte de tiers, notamment de communes et d'œuvres particulières.

Le budget est soumis à l'approbation du roi. La même approbation est nécessaire pour les transferts de dépenses d'un article à un autre (2).

Dans le mois qui suit la clôture de la session du conseil provincial, les comptes sommaires par nature de recettes et dépenses, dûment arrêtés, sont insérés au mémorial administratif et déposés aux archives des deux chambres législatives.

Il en est de même des budgets dans le mois qui suit leur approbation.

Le public peut examiner les comptes qui sont déposés au greffe de la province pendant un mois à partir de l'arrêté de compte (3).

Le budget comporte plusieurs divisions. On le divise en budget des recettes et budget des dépenses.

On distingue aussi les dépenses et recettes ordinaires et les dépenses et recettes extraordinaires, suivant qu'elles se représentent régulièrement chaque année ou qu'elles ont un caractère accidentel et passager. Les provinces reproduisent généralement cette distinction dans leurs budgets. Elle ne se retrouve pas dans ceux du Brabant, de la Flandre Occidentale et dans les dépenses de Namur.

(1) L. prov., art. 66.

(2) L. prov., art. 67.

(3) L. prov., art. 68.

Les dépenses ont leur division particulière en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

D'autres dépenses ont un caractère obligatoire en raison des règlements édictés par le conseil et d'engagements contractés pour le compte de la province.

Enfin les dépenses facultatives sont celles dont la province croit devoir se charger en raison de leur utilité, sans qu'aucune obligation légale ou réglementaire l'y contraigne.

On évalue les recettes d'après le produit obtenu pour l'exercice pénultième toujours en cours ou l'exercice antépénultième clos. Rarement, quand il s'agit de recettes extrêmement variables selon les circonstances, l'évaluation est faite sur le produit moyen d'un certain nombre d'années.

Les dépenses sont estimées par rapport aux sommes dépensées précédemment, en tenant compte des besoins nouveaux et des devis spéciaux.

La prudence conseille de prévoir largement les dépenses et strictement les recettes pour s'assurer l'aisance suffisante contre les déficits.

II. Les Recettes des Provinces

Nous avons signalé la division des recettes en extraordinaires et en ordinaires. Mais il est plus intéressant de les étudier en les groupant suivant leur source en revenus patrimoniaux, en produits des impositions, en subsides de l'Etat, en emprunts et en ressources diverses.

Signalons seulement que les emprunts et ressources diverses auront toujours le caractère de recettes extraordinaires ; les impôts constitueront généralement des

recettes ordinaires ; les revenus patrimoniaux et les subsides de l'Etat auront l'un ou l'autre caractère suivant les conditions dans lesquelles ils seront perçus.

A. *Revenus patrimoniaux*

Les revenus patrimoniaux des provinces belges sont insignifiants. Plusieurs provinces n'ont même aucun revenu de cette nature.

Ces revenus consistent surtout dans le produit des arbres croissant le long des routes provinciales et des herbages croissant sur les francs-bords ou talus des canaux, dans les redevances pour concession de terrains, dans le produit de location d'immeubles.

En 1900, la contenance totale des biens patrimoniaux des provinces était de 127 hectares et leur revenu cadastral n'atteignait pas trois mille francs.

En somme, c'est insignifiant.

B. — *Produit des Impôts*

L'impôt constitue la source principale des recettes provinciales ordinaires.

Les provinces se contentèrent longtemps de recourir aux centimes additionnels aux impôts d'Etat. Mais leur autonomie leur permettait d'adopter une autre assiette de l'impôt et elles en ont usé pour adopter d'autres bases d'impositions en même temps que celles de l'Etat, parfois aussi en leur remplacement. Leur tendance s'est chaque jour accentuée, surtout depuis 1894, de recourir moins aux centimes additionnels, de faire un choix entre les impositions d'Etat, de leur préférer des taxes assises sur des bases différentes. Le gouvernement n'a jamais refusé que pour des raisons de quotité son approbation aux innovations fiscales des provinces.

Les impôts provinciaux consistent donc en centimes additionnels aux contributions directes de l'Etat et en taxes particulières décrétées par le conseil provincial.

La loi du 12 juillet 1821 ne permettait aux administrations provinciales d'établir des centimes additionnels que sur l'impôt foncier et l'impôt personnel et fixait le nombre de ces centimes à six seulement.

Cette loi a été virtuellement abrogée par l'article 110 de la Constitution de 1831. Celui-ci ne vise expressément que les impositions communales, mais les discussions soulevées à leur sujet ne laissent aucun doute sur la suppression de la barrière fiscale établie par la loi de 1821. Au Congrès, le député de Robaulx aurait voulu subordonner à une loi l'établissement de ces impositions, mais son amendement fut rejeté. Au moment de la discussion de la loi communale, des amendements analogues furent présentés par la Section centrale de la Chambre des représentants en 1835 et par Dumortier en 1836 ; ils ne furent pas accueillis.

Les conseils provinciaux ne subissent donc plus d'autre limitation que celle qui pourrait appartenir au roi et au pouvoir législatif pour la sauvegarde de l'intérêt général. Ils sont libres de fixer comme ils l'entendent le nombre des centimes additionnels et d'en ajouter à la patente comme aux autres impôts directs.

Les contributions directes belges sont au nombre de quatre : la contribution foncière, la contribution personnelle, la patente et la redevance des mines.

Un mot de leur assiette.

La contribution foncière a été établie sous le régime français ; elle est assise sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties. Le cadastre fixe le revenu net imposable par l'arpentage et l'expertise parcellaire. Une

nouvelle expertise parcellaire a été ordonnée par la loi budgétaire du 30 décembre 1896 ; les nouvelles évaluations des propriétés bâties sont établies d'après la valeur locative en 1896.

Jusqu'en 1867, la contribution foncière fut un impot de répartition, caractère qu'elle a conservé en France jusqu'à nos jours. Depuis 1868, la contribution foncière est un impôt de quotité. Le taux, fixé d'abord à 6,7 %, a été porté à 7 % en 1872.

Le principal de l'impôt foncier était, en 1905, de 27.351.000 francs.

Voici quels étaient le nombre et le produit des centimes additionnels prévus aux différents budgets provinciaux de 1908.

	Nombre de Centimes	PRODUIT
Anvers	11	321.000
Brabant	12 1/2	1.190.000
Flandre Occidentale	16	470.000
Flandre Orientale	11	385.000
Hainaut	11	525.000
Liége	14	468.000
Limbourg	18	168.000
Luxembourg	2[illegible]	163.000
Namur	13	221.000

La contribution personnelle a été établie par la loi du 28 juin 1822 sur la valeur locative, les portes et fenêtres, les foyers, le mobilier, les domestiques et les chevaux.

La loi du 26 juillet 1879 a supprimé la contribution

sur les foyers et a augmenté la quotité de l'impôt sur la valeure locative et les portes et fenêtres. Les taux de l'impôt sur les domestiques et les chevaux ont été à leur tour relevés par la loi du 25 août 1883 qui a rendu cette taxe progressive.

Cet impôt compte donc cinq bases, taxées comme il suit :

1° Valeur locative : le principal de l'impôt est de cinq pour cent, calculé sur la valeur locative annuelle brute des habitations et bâtiments ;

2° Portes et fenêtres : imposition de 1 franc à 2 fr. 28 par porte ou fenêtre, suivant sa situation et la population de la localité ;

3° Mobilier : un pour cent de la valeur du mobilier ;

4° Domestiques : de huit à cinquante francs par personne selon le sexe, le nombre et la livrée ;

5° Chevaux : de dix à quatre-vingt francs par cheval suivant l'usage auquel il sert et le nombre de chevaux possédés par la même personne.

Cet impôt résume donc notre impôt personnel et mobilier et notre contribution des portes et fenêtres, auxquels il ajoute les éléments du mobilier, de la domesticité et de l'écurie. L'ensemble constitue un impôt assez complet basé sur les indices de la fortune.

Le principal de cet impôt est de 22.973.000 francs.

Les provinces ont établi à la fois des centimes additionnels sur la contribution peronnelle globale et des centimes additionnels sur certaines bases de cette imposition.

Voici la distribution des centimes additionnels généraux :

	Nombre des Centimes	PRODUIT
Anvers	16	526.000
Brabant	18 1/2	1.060.000
Flandre Occidentale	27	533 000
Flandre Orientale	13	299 000
Hainaut	33	780 000
Liége	15	282 000
Limbourg	19	61 000
Luxembourg	26	73 000
Namur	15	110.000

Toutes les provinces, sauf la Flandre Occidentale, ont également cherché des ressources, en imposant particulièrement certaines bases de la contribution personnelle. Ces provinces les font figurer au chapitre des taxes provinciales, sauf Liége qui les incorpore dans ses centimes additionnels.

Sont-ce des centimes additionnels ou des taxes provinciales ? La distinction n'a d'ailleurs qu'une importance de classification. Il semble que la solution adoptée par Liége soit la meilleure ; car dès qu'une taxe est perçue d'après les rôles établis par l'Etat, encore qu'elle ne s'applique qu'à certaines des bases de l'impôt, elle a un caractère supplémentaire, accessoire, additionnel ; elle est plutôt un prolongement de la taxe d'Etat qu'une taxe proprement provinciale, ayant son individualité particulière. Les déclarations relatives à ces taxes ne pourraient d'ailleurs être jugées par la députation permanente, puisque les rôles sont établis par les agents de l'Etat.

C'est donc ici que nous allons examiner ces taxes.

La plupart de ces taxes sont établies sur la valeur

du mobilier. Anvers, le Brabant, la Flandre Orientale et Namur perçoivent, comme l'Etat, 1 % de valeur du mobilier, ce qui leur rapporte respectivement 350.000, 640,000, 155.000 et 100.000 francs.

Le Hainaut perçoit un demi pour cent et seulement si le mobilier est imposé à la contribution personnelle pour une valeur supérieure à 100 francs. Il se procure de ce chef 110.000 francs.

Liége inscrit à son budget 100 centimes sur le principal de la 3e base de la contribution personnelle de l'Etat, quand le mobilier imposé est taxé pour une valeur supérieure à 200 francs, et porte à ses recettes 195.000 francs.

Le Limbourg a une taxe de 1 1/2 % de la valeur locative des bâtiments soumis à la contribution personnelle et cette taxe rapporte 26.000 francs.

Le Luxembourg tire 1.800 francs d'une taxe sur les chevaux de luxe et la Flandre Orientale 10.500 d'une taxe sur les chevaux de luxe et sur les domestiques portant livrée.

Le Hainaut et Liége ont trouvé ici l'occasion de manifester leur inclination pour la progressivité de l'impôt, en exonérant les personnes faiblement taxées pour leur mobilier.

Le droit de patente est établi sur l'exercice habituel de tout commerce, profession, industrie, métier ou débit non compris dans les exceptions déterminées par la loi. Il a pour base le montant proportionné des bénéfices industriels et commerciaux évalués d'après l'importance relative et l'utilité plus ou moins grande des professions et des affaires de chaque contribuable.

Pour cette évaluation, la loi fondamentale du 21 mai

1819 a créé deux tarifs cotés A et B et elle a réparti les patentables dans quinze tableaux, suivant la nature de leurs professions ou industries et selon le taux et le mode de leur cotisation.

Le tarif A est uniforme pour toutes les communes ; le tarif B varie suivant le chiffre de la population. Le premier va de 1,70 à 401 francs ; le second de 1,06 à 423 francs. La loi de 1819 a d'ailleurs été maintes fois remaniée.

Le principal de cet impôt monte à 12.123.000 francs.

Les provinces ont, comme pour la contribution personnelle, recouru à des centimes additionnels généraux à tous les patentables et à des centimes additionnels spéciaux à certains patentables.

Voici la situation des centimes généraux en 1908.

	Nombre de Centimes	PRODUIT
Anvers	4	64.000
Brabant	17	225.000
Flandre Occidentale	12	60.000
Flandre Orientale	7	56.000
Hainaut	16	183.000
Liége	15	70.000
Limbourg	7	6.500
Luxembourg	21	22.000
Namur	15	39.000

Cependant la province de Liége ne perçoit pas de centimes additionnels sur les patentes qui ne sont pas supérieures à 10 fr. 60.

Les centimes spéciaux sont ajoutés surtout à la patente des sociétés et assureurs, de leurs administrateurs et commissaires, et perçus sur les bénéfices nets desdites sociétés, tels qu'ils résultent des déclarations faites pour établir la patente. Toutes les provinces y ont recouru ; celle de Luxembourg a été la dernière à le faire le 4 octobre 1906.

Anvers a mis 25 centimes additionnels sur la patente des sociétés anonymes, des sociétés en commandite par actions, des assureurs belges et étrangers. La recette prévue est de 120.000 francs.

Au budget du Brabant, 17 centimes additionnels au droit de patente des mêmes sociétés et assureurs sont inscrits pour 235.000 francs ; deux autres taxes sur toutes les sociétés par actions et sur leurs administrateurs et commissaires rapportent 560.000 et 69.000 francs.

La Flandre Occidentale perçoit 75 centimes sur la patente des sociétés par actions et assureurs ; la recette figure à son budget pour 50.000 francs.

Une imposition analogue à celle d'Anvers procure 54.000 francs à la Flandre Orientale.

Les articles 12 et 13 du budget du Hainaut sont ainsi conçus :

Art. 12. Taxe de cent et cinquante centimes additionnels au principal du droit de patente des administrateurs et des commissaires des sociétés par actions.

Art. 13. — Taxe de deux et demi pour cent sur les bénéfices nets des exploitations charbonnières, des sociétés anonymes, des sociétés en commandite par actions, des assureurs belges et étrangers opérant en Belgique et ayant, dans la province de Hainaut, un siège, une succursale, une agence, bureau ou établissement quelconque.

Les prévisions budgétaires sont de 150.000 et 800.000 francs.

La province de Liége inscrit à son budget 500.000 francs provenant de 90 centimes sur la patente des sociétés par actions belges et étrangères et des assureurs belges et étrangers, et 90.000 francs produits par cent centimes sur la patente des administrateurs et commissaires desdites sociétés.

Le Limbourg glane 2.000 francs grâce à 25 centimes additionnels sur la patente des sociétés. Mais il est à prévoir que de nouvelles taxes plus importantes seront créées quand le nouveau bassin houiller sera mis en exploitation et assurera l'essor industriel de cette province jusqu'ici essentiellement agricole.

En 1906, le Luxembourg a établi 75 centimes additionnels au principal du droit de patente dont les sociétés belges ou étrangères sont passibles dans la province. La recette prévue ne s'élève qu'à 12.000 francs.

Le budget de Namur retire 5.000 francs de la taxe sur les assureurs et sociétés d'assurances et 15.000 francs de la taxe sur les bénéfices réalisés dans la province par les autres sociétés par actions et par les sociétés coopératives.

Comme on le voit, les ressources que les provinces se procurent accessoirement à la patente, se diversifient considérablement suivant la situation économique et la tendance politique des provinces.

Les redevances sur les mines ont été établies par la loi du 21 avril 1810. L'une de ces redevances est fixe ; l'autre proportionnelle.

La première, basée sur la superficie comprise dans le périmètre de la concession, est réglée à raison de

10 francs par kilomètre carré. La seconde a été fixée, par la loi du 27 décembre 1822, à 2 1/2 p. c. du produit net de l'exploitation calculé d'après la totalité des extractions. Ces redevances sont grevées de 25 centimes additionnels au profit de l'Etat.

En 1900, le principal des redevances sur les mines était de 994.696 francs, dont 19.899 francs pour la redevance fixe et 974.797 francs pour la redevance proportionnelle.

Les concessions de mines s'étendent sur le territoire de cinq provinces de Liége, de Limbourg, de Hainaut, de Luxembourg et de Namur. Celles du Limbourg sont excessivement récentes et celles du Luxembourg peu prospères.

Le Hainaut, qui perçoit 2 1/2 p. c. sur les bénéfices nets des exploitations charbonnières, a maintenu 60 centimes additionnels sur la redevance fixe ; c'est une recette de 5.500 francs.

Liége a grevé de 75 centimes la redevance proportionnelle et de 14 la redevance fixe. Les produits respectifs sont de 165.000 et 716 francs.

Namur se procure 5.000 francs en prélevant 25 centimes sur le principal de la redevance proportionnelle des mines.

En résumé, les provinces retirent des centimes additionnels, directs ou indirects, aux contributions d'Etat les sommes suivantes :

Anvers	1.376.604	francs
Brabant	3.979.000	»
Flandre Occidentale	1.113.245	»
Flandre Orientale	959.500	»
Hainaut	2.553.500	»
Liége	1.772.551	»

Limbourg	264.000 francs
Luxembourg	271.800 »
Namur	395.000 »

En dehors de ces centimes additionnels, les provinces se procurent des ressources sérieuses par l'établissement de taxes particulières.

La jurisprudence de l'administration reconnaît aux provinces le pouvoir absolu de fixer l'assiette et le montant des contributions locales. Cette règle est déduite de l'article 110 de la Constitution, cité plus haut.

Les auteurs de la loi du 5 juillet 1871 ont déclaré que les droits de débiter en détail des boissons alcooliques et du tabac, abolis comme impôts généraux, pourraient être rétablis sous la forme d'impositions communales ou provinciales. En fait, ces droits existent dans toutes les provinces, sauf le Brabant et le Hainaut (1).

L'article 13 de la même loi porte que les dispositions légales concernant l'assiette des contributions directes au profit de l'Etat sont rendues applicables aux impositions provincales. On entend par là que les conseils provinciaux ne peuvent altérer l'économie des lois qui ont réglé l'assiette des impôts généraux, en taxant des professions qui sont exemptées par la loi sur les patentes (les avocats par exemple) ou des biens-fonds qui sont exemptés par la loi sur l'impôt foncier.

Les provinces ne se sont d'ailleurs pas fait faute d'établir des taxes directes sur une base différente de celle de l'Etat.

Ces taxes doivent atteindre toutes les personnes qui se trouvent dans les mêmes conditions de fait. Elles ne peuvent constituer des privilèges fiscaux. Elles peuvent

(1) Gilon, Dict., III, 427.

avoir un caractère progressif en prélevant sur le revenu taxé une part aliquote d'autant plus élevée que ce revenu est plus considérable.

Aux termes de l'article 86 de la loi provinciale, les réglements qui instituent les taxes provinciales sont soumis à l'approbation du Roi.

L'approbation donnée est définitive et ne peut être retirée comme le roi en avait le pouvoir sous le régime hollandais.

Les provinces, à la recherche de matières imposables, ont été amenées à établir des taxes analogues sur les mêmes objets. Aussi croyons-nous devoir signaler certaines de ces taxes.

La taxe sur les chiens est une des plus anciennes ; elle existait déjà en 1827 dans la province de Liége.

Toutes les provinces imposent aujourd'hui les chiens, mais avec des différences de classification et de taux. Il n'y a que deux catégories en Brabant et à Namur ; Liége en a établi six. Le lévrier qui paie 10 francs en Brabant est imposé à Liége pour 75. Les chiens d'aveugles sont partout exemptés.

Cette taxe est d'un revenu considérable pour les provinces, ainsi que l'on peut s'en convaincre par le tableau suivant :

Anvers	150.000	francs.
Brabant	340.000	»
Flandre Occidentale.	150.000	»
Flandre Orientale..	75.000	»
Hainaut	548.000	»
Liège	268.000	»
Limbourg	100.000	»
Luxembourg.....	139.000	»
Namur	210.000	»

En 1880, ces taxes ne rapportaient que 1.166.000 francs. Les prévisions budgétaires de 1908 sont de 1.980.000 fr.

A noter que le Brabant attribue le cinquième du produit de la taxe sur les chiens aux communes, à titre d'encouragement pour les travaux d'amélioration de leur voirie.

Nous avons déjà signalé que la loi du 5 juillet 1871 abolissant les droits de débit en détail des boissons alcooliques et du tabac comme impôts généraux, a laissé la faculté aux communes et aux provinces de les rétablir comme taxes à leur profit. A cette époque, les provinces et communes percevaient d'ailleurs des centimes additionnels à la contribution due à l'Etat.

La province de Namur fut la première, dès le 13 juillet 1871, à établir une taxe provinciale à charge des débitants. Les autres provinces l'imitèrent bientôt ; seuls le Brabant et le Hainaut n'ont pas recouru à cette taxe.

Les provinces ont classifié les débits de boissons suivant leur importance et la population des communes. Le taux des impositions est très variable ; Limbourg le gradue de 2 fr. 80 à 21 francs ; Liège de 10 à 100 francs ; Anvers, de 15.50 à 78 francs, etc... En outre, la Flandre Orientale perçoit des centimes additionnels à la patente des cabaretiers ; le Limbourg et la Flandre Occidentale ont une taxe fixe sur les nouveaux débits de boissons.

Ces taxes ne sont en général applicables qu'aux débits de boissons alcooliques. Cependant, le Limbourg ne fait pas cette distinction et frappe tous les débits.

Les taxes sur les débits de tabacs et cigares sont assises dans des conditions analogues. Elles ont été abandonnées en 1894 par la province de Liège.

Du chef de ces taxes, les provinces perçoivent annuellement :

Anvers	305.000	francs.
Flandre Occidentale..	281.000	»
Flandre Orientale ...	479.000	»
Liége	235.000	»
Limbourg	123.000	»
Luxembourg.....	121.500	»
Namur	226.000	»

Le total en est passé de 1.550.000 francs en 1880 à 1.770.500 francs. La progression est relativement faible, car les deux provinces les plus prospères n'ont pas recours à ces taxes.

Les permis de port d'armes de chasse supportent dans toutes les provinces une taxe de 10 francs. Le gouvernement s'est toujours opposé à l'augmentation de cette taxe dans la crainte qu'elle n'ait pour effet de diminuer le nombre des permis et par suite d'entraîner une réduction des recettes de l'Etat.

Cet impôt rapporte aux provinces :

Anvers	13.000	francs.
Brabant	27.000	»
Flandre Occidentale ..	12.000	»
Flandre Orientale	11.000	»
Hainaut	35.000	»
Liège	21.000	»
Limbourg	7.000	»
Luxembourg	14.000	»
Namur	23.270	»

Mentionnons aussi la taxe luxembourgeoise sur les oiseleurs, établie en 1892, et dont le produit annuel est de 1500 francs.

Les vélocipèdes, motocycles et automobiles ont fourni aux provinces une ample matière à taxation.

La taxation des automobiles est basée sur la force motrice, à la suite d'une entente interprovinciale. On perçoit généralement dix francs par cheval-vapeur ; mais plusieurs provinces ont en plus un droit fixe de 30 ou 50 francs. Des exemptions sont accordées aux voitures de transport et de livraison.

La taxe des motocycles est généralement fixée à 20 francs ; elle n'est apparue qu'en 1899.

L'impôt sur les vélocipèdes était uniformément fixé à 10 francs ; mais depuis 1906, la vulgarisation de ce véhicule a entraîné plusieurs provinces à réduire la taxe.

La perception de ces différentes taxes s'opère au moment où le propriétaire acquiert les plaques, d'un modèle uniforme, qui sont délivrées par les provinces contre paiement.

Les recettes des provinces sont les suivantes :

Anvers	255.000	francs.
Brabant	468.900	»
Flandre Occidentale..	272.000	»
Flandre Orientale ..	275.000	»
Hainaut	340.000	»
Liège	167.000	»
Limbourg	69.500	»
Luxembourg	60.000	»
Namur	102.000	»

C'est en somme une source de revenus qui produit annuellement plus de deux millions.

Les chevaux sont une des bases de la contribution personnelle et nous avons signalé, en parlant de celle-ci, que plusieurs provinces percevaient des impôts supplémentaires sur une base d'imposition. Quelques provinces ont, en outre, établi une taxation, dont la graduation et la classification diffèrent de celle établie par la loi pour

la contribution personnelle. Le produit de ces taxes est peu élevé, sauf dans le Hainaut, où la taxe sur les chevaux et les bœufs rapporte 224.000 francs.

Dans les provinces de Brabant, de Liége et de Hainaut, des taxes ont été établies sur les voitures ; la dernière province a seule imposé les voitures servant au transport des denrées et des marchandises. Les crédits inscrits aux budgets de 1908 sont respectivement de 70,000, 65.000 et 180.000 francs.

Le Limbourg et le Luxembourg ont taxé les pianos, harmoniums, orchestrions, orgues symphoniques et pianos mécaniques, pour en tirer de petites recettes de 10.000 et 13.500 francs. Leur exemple n'a pas été suivi. Ce genre de taxes a été plus fréquemment adopté par des communes.

Quatre provinces ont eu recours à des taxes qui frappent les instruments de travail, voire le personnel ouvrier, sans égard pour les revenus de l'entreprise.

Anvers et le Limbourg ont établi sur la force motrice des machines installées dans la province une taxe de deux francs par cheval-vapeur.

Cette taxe rapporte à Anvers 83.000 francs et au Limbourg, 10.500 francs.

A Namur, l'imposition est d'un franc par mètre carré de surface de chauffe pour les générateurs à vapeur ou par cheval de force pour les autres moteurs. Son produit est de 25.000 francs.

Dans le Hainaut, la taxe est plus complexe. Elle est établie sur la surface de chauffe des chaudières à vapeur (25 centimes par mètre carré), sur les moteurs non mûs par la vapeur (un franc par cheval de force), et par tête d'ouvrier (50 centimes par ouvrier). Cette taxe n'est pas cumulée avec les centimes additionnels sur les rede-

vances minières ni avec la taxe sur les bénéfices des sociétés et assureurs. Cette taxe rapporte 125.000 francs.

Le Limbourg a établi depuis 1906 une taxe assez originale de 5 francs par hectare sur les prairies irriguées par les canaux de l'Etat. Son produit est de 6.500 francs.

Son motif est la plus-value donnée par des irrigations gratuites à quelques centaines d'hectares autrefois sans valeur. La province a taxé ces revenus, qui échapperont à l'impôt jusqu'à la révision du revenu cadastral par l'Etat. Avec celle-ci, la taxe est appelée à disparaître.

Sous la rubrique spéciale de taxe de prévoyance et d'assistance sociale, le budget de la province de Liége inscrit une recette de 223.000 francs. Cette taxe consiste en un prélèvement de dix pour cent sur les impositions perçues au profit de la province, à l'exception de la redevance fixe sur les mines, de la taxe sur les chiens ordinaires et de celle sur les permis de port d'armes de chasse.

Cette taxe a été créée, le 25 juillet 1901, pour faire face aux charges financières entraînées par les créations nombreuses de la province en matière d'assistance et de prévoyance sociales. Mais il n'en est pas moins certain que cette taxe a été établie pour parer à l'insuffisance budgétaire et sous forme d'un prélèvement additionnel de dix pour cent sur les recettes provinciales. Ce sont en réalité des centimes additionnels revêtus d'une rubrique spéciale, car ladite taxe d'assistance fait partie intégrante du budget des recettes et n'a pas reçu d'affectation spéciale et exclusive. Le nom qu'elle porte ne peut, au point de vue purement fiscal, lui enlever son caractère de décime additionnel, gage de l'équilibre budgétaire.

Si nous faisons la somme de ce que rapportent les centimes additionnels et taxes à chaque province, nous trouvons les résultats qui suivent :

Anvers	2.194.104 10
Brabant	4.904.908 91
Flandre Occidentale	1.866.245 68
Flandre Orientale	1.799.540
Hainaut	4.005.500
Liége	2.771.051 62
Limbourg	642.700
Luxembourg	621.300
Namur	1.081.270

C'est-à-dire que près de vingt millions proviennent de cette source sur les trente et un millions que se procurent annuellement les provinces.

Comme on a pu le constater, la plus grande liberté est laissée aux conseils provinciaux pour l'établissement de leurs taxes. En France, au contraire, les seuls impôts départementaux sont les centimes additionnels aux contributions de l'Etat ; et encore le maximum de ces centimes est-il fixé pour la loi, ce qui limite dans un cercle étroit l'initiative du conseil général. En Belgique, le gouvernement pourrait bien user du droit de refuser l'approbation à une taxe ; mais le fait est très rare ; quand ce fait s'est produit, comme au sujet des permis de port d'armes de chasse, le souci de protéger les impôts d'intérêt général était le seul mobile de cette attitude.

Le Hainaut taxe les bénéfices nets des mines et sociétés ; mais sa prétention n'est pas de s'en tenir pour la vérification de ces bénéfices aux dispositions de la loi sur la patente. La députation permanente a prescrit dans ce but toute une série de mesures d'un caractère

plutôt inquisitorial. Ce règlement a obtenu l'approbation royale, malgré sa hardiesse.

C. — *Subsides de l'Etat*

L'Etat intervient dans un grand nombre de dépenses portées aux budgets des provinces. C'est la contre-partie des dépenses que la loi oblige les provinces à inscrire à leurs budgets.

Ces subsides sont accordés notamment en vue de l'amélioration des races bovine et chevaline, pour participer aux travaux relatifs à l'hygiène, à la voirie et aux cours d'eau, pour aider à la construction et à la réparation des grands édifices, et particulièrement des églises métropolitaines et cathédrales, pour subventionner les établissements provinciaux d'enseignement conformément aux lois en vigueur.

Il y a lieu de mentionner également quelques subsides alloués par certaines communes, comme celui que la Ville de Bruxelles verse à la province de Brabant pour l'Institut Pasteur de cette province.

Les budgets provinciaux reçoivent de ce chef :

Anvers	110.500
Brabant	137.950
Flandre Occidentale	180.400
Flandre Orientale	88.400
Hainaut	225.892
Liége	61.223
Limbourg	37.915
Luxembourg	66.130
Namur	105.090

D. — *Emprunts*

L'emprunt est une ressource extraordinaire. Cependant elle figure fréquemment dans les budgets provin-

ciaux en raison des dépenses importantes effectuées pour des travaux considérables, tels que la construction d'un palais de justice, la réfection de routes provinciales, la construction d'écoles ou d'établissements de bienfaisance, l'établissement de distributions d'eaux. La conversion d'emprunts antérieurs est une autre forme de l'emprunt, mais elle tend à diminuer les charges de la province au lieu de les augmenter.

Le conseil provincial décide seul de l'emprunt, sous réserve de l'approbation royale. Le conseil provincial pourrait cependant charger la députation permanente de régler les conditions de l'emprunt, mais non son principe et son montant (1).

Si la députation contractait un emprunt sans autorisation, il y a tout lieu de croire que la province ne serait pas engagée, mais qu'elle pourrait ratifier l'acte de la députation ou plutôt accepter l'offre de l'autre contractant.

Ces emprunts sont couverts au moyen des revenus ordinaires ou à l'aide d'impositions spécialement établies à cet effet.

Généralement les emprunts des provinces sont réalisés par l'intermédiaire de la Société du crédit communal, autorisée par l'arrêté royal du 8 décembre 1860. Cette société a exclusivement pour membres des communes et des provinces emprunteuses. Ses bénéfices profitent donc à ceux-là mêmes qui ont contracté l'emprunt.

L'Etat a parfois consenti des prêts en faveur des provinces pour des travaux urgents d'utilité publique.

Les provinces sont d'ailleurs libres de s'adresser à d'autres sociétés et même à des particuliers ; c'est ainsi

(1) L. prov., art. 73 et 85.

Liége a emprunté 300.000 francs à M. Montefiore-Levy, ancien sénateur, pour l'établissement du sanatorium de Borgoumont.

Le montant des emprunts est remboursable par annuités. La durée de l'emprunt ne dépasse pas d'ordinaire soixante-six ans ; le terme préféré est de trente-trois ans.

En 1900, les dettes provinciales s'élevaient à 33.354.000 francs. C'est un peu plus que le total des budgets provinciaux pour l'année 1908.

Dans nos départements, le conseil général décide des emprunts remboursables en moins de trente années, sous la seule réserve du décret présidentiel nécessaire pour l'approbation du budget. Pour les autres emprunts, un décret rendu en conseil d'Etat est nécessaire.

E. — *Recettes diverses*

Sous cette rubrique, il faut signaler quelques ressources principales qui ne proviennent d'aucune des sources indiquées précédemment.

En premier lieu, viennent l'excédent du budget ou le boni du compte, qui doivent toujours figurer au budget de l'année suivante.

Le produit des amendes est également porté pour un ou quelques milliers de francs.

Les provinces contribuent pour un quart aux frais de premier établissement des chemins de fer vicinaux ; le capital ainsi engagé trouve sa rémunération dans les bénéfices de l'exploitation. La Flandre Occidentale participe aussi aux sociétés intercommunales d'exploitation.

Les autres recettes sont négligeables.

En résumé les recettes provinciales se montaient en 1908 aux chiffres suivants :

Anvers	3.008.798 33
Brabant	6.822.018 62
Flandre Occidentale....	4.311.840 51
Flandre Orientale	2.409.228 97
Hainaut	6.723.061 45
Liége	3.755.755 20
Limbourg	1.036.906 31
Luxembourg	858.529 46
Namur	2.030.523 32

Ces recettes sont inférieures à celles de nos budgets départementaux. Le département du Nord, en effet, a un budget de plus de 23 millions, plus du triple de celui de la province de Brabant ; cependant, sur ce chiffre, près de huit millions proviennent de subventions de l'Etat et des communes ; les autres ressources proviennent surtout des centimes additionnels (9 millions) et de l'emprunt (3 millions). (Compte de l'exercice 1908).

III. Les Dépenses Provinciales

Les dépenses provinciales sont de trois espèces.

Les unes intéressent à la fois la province et l'Etat ; elles sont imposées à la province par la loi.

D'autres ont un caractère communal.

D'autres enfin ont pour objet de pourvoir à des intérêts provinciaux ; elles sont facultatives.

A. — *Dépenses obligatoires*

L'article 69 de la loi provinciale impose au conseil l'obligation de porter annuellement au budget des dé-

penses toutes celles que les lois mettent à la charge des provinces.

Si le conseil ne porte point au budget, en tout ou en partie, les allocations nécessaires pour le paiement des dépenses obligatoires, le Gouvernement, après avoir entendu la députation permanente, y porte ces allocations dans la proportion des besoins ; et si, dans ce cas, les fonds provinciaux sont insuffisants, il y est pourvu par une loi.

Mais si la députation permanente refuse ou s'abstient de faire emploi des crédits portés d'office au budget, l'autorité centrale n'a aucun moyen de l'y contraindre.

La loi du 28 décembre 1883 avait autorisé, dans ce cas, le gouverneur à délivrer mandat au nom de la députation permanente ; mais cette disposition a été abrogée par la loi du 20 septembre 1884.

Les dépenses obligatoires pour les provinces sont énumérées par l'article 69 de la loi provinciale. Ce sont :

1° Les menues dépenses des cours d'assises et des tribunaux de première instance, de commerce, de justice de paix et de simple police. Les frais des imprimés pour les bourgmestres et commissaires de police, comme officiers du ministère public, y sont compris.

2° Les réparations de menu entretien des locaux des cours d'assises, des tribunaux de première instance et de commerce, le loyer des mêmes locaux, l'achat et l'entretien de leur mobilier.

3° Les réparations d'entretien, conformément au Code civil, des maisons d'arrêt et de justice civile et militaire de la province, autres que les grandes prisons de l'Etat et les maisons de passage ; l'achat et l'entretien de leur mobilier, les frais des commissions administratives des prisons, autres que les grandes prisons de l'Etat.

4° Avant l'organisation du service des postes, le salaire des messagers de canton.

5° Les traitements et frais de route des ingénieurs et employés des ponts et chaussées en service pour la province.

6° L'entretien des routes, les travaux hydrauliques et de desséchement qui sont légalement à la charge de la province. La dépense n'est obligatoire que s'il y a un texte de loi qui la met à la charge de la province.

7° Les frais des listes du jury et ceux des listes électorales concernant plusieurs communes. La deuxième disposition ne concerne plus que les listes des électeurs pour les tribunaux de commerce, pour les conseils de l'industrie et du travail, et pour les conseils de prud-hommes.

8° Les dépenses relatives aux églises cathédrales, aux palais épiscopaux et aux séminaires diocésains, conformément aux décrets des 18 germinal an XII et 30 décembre 1809. Ces textes visent le logement des archevêques et évêques et l'obligation pour les départements de suppléer à l'insuffisance des ressources des fabriques des cathédrales.

9° Le loyer, les contributions, l'entretien des édifices ou bâtiments provinciaux ou à l'usage de la province.

10° L'entretien et le renouvellement du mobilier provincial.

11° La moitié des frais des tables décennales de l'état-civil.

12° Les dettes de la province liquidées et exigibles et celles qui résultent des condamnations judiciaires à sa charge. C'est une question de bon ordre.

13° Les pensions dues aux anciens employés de la province ; la part d'intervention des provinces dans les

pensions des professeurs et instituteurs communaux et les subsides à la Caisse centrale de prévoyance des secrétaires communaux.

14° Les frais d'entretien et de traitement des aliénés indigents, des sourds-muets et aveugles ; ceux des individus retenus dans les dépôts de mendicité et les maisons de refuge dans les proportions déterminées par les lois.

L'article 16 de la loi du 27 novembre 1891 fixe au quart la part contributive de la province dans les frais relatifs aux aliénés, sourds-muets et aveugles placés dans des asiles ou instituts spéciaux.

Pour les mendiants et les vagabonds, les frais sont suppportés par tiers par la commune où se trouve le domicile de secours, la province et l'Etat. Si la commune n'est pas connue, sa part incombe à la province.

15° Les frais d'impression du budget et des comptes sommaires des recettes et dépenses de la province.

16° Les frais relatifs aux séances du conseil provincial et à l'indemnité allouée aux conseillers, ainsi que ceux occasionnés par les élections provinciales.

17° Les subventions à accorder aux communes pour l'instruction primaire et moyenne, et pour les grosses réparations des édifices communaux.

D'après l'article 7 de la loi du 20 septembre 1884, cette subvention ne peut être inférieure au produit de deux centimes additionnels au principal des contributions directes ; elle doit être consacrée exclusivement au service ordinaire des écoles communales et adoptées.

18° La quote-part de la province dans les frais de casernement de la gendarmerie.

Avant la loi du 28 juin 1899, les frais incombaient entièrement aux provinces. Depuis, les provinces ont

la faculté de les laisser à la charge de l'Etat, moyennant une redevance annuelle par homme et par cheval. Toutes les provinces ont usé de cette faculté, d'ailleurs très avantageuses pour elles.

Cinq budgets provinciaux, ceux de la Flandre Occidentale, du Hainaut, de Liége, du Limbourg et du Luxembourg, comportent la division des dépenses en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives. Les autres provinces n'adoptent pas cette façon de classifier les dépenses.

De l'examen de ces budgets, il ressort que ces dépenses obligatoires sont surtout importantes aux chapitres qui concernent la contribution à l'enseignement primaire, la participation aux dépenses d'assistance et l'entretien des routes provinciales. Les autres ne grèvent guère les finances provinciales.

Ces charges trouvent d'ailleurs une certaine compensation dans les dépenses que l'article 70 met spécialement à la charge de l'Etat. Ces dépenses sont :

1° Les traitements et frais de route du gouverneur et de la députation permanente ;

2° Le traitement du greffier provincial ;

3° Le traitement des employés et les frais de bureau du gouvernement provincial.

4° Le loyer et l'entretien de l'hôtel du gouvernement provincial, l'entretien et le renouvellement de son mobilier ;

5° Les traitements et abonnements des commissaires d'arrondissement ;

6° Les frais concernant la milice et ceux des commissions médicales ;

7° Les frais de loyer des bureaux de garantie pour les matière d'or et d'argent.

8° La moitié des frais des tables décennales de l'état-civil.

Mais ce ne sont là que des dépenses peu importantes.

B. — *Dépenses ayant un caractère communal*

Dans plusieurs provinces, l'administration se charge de pourvoir, à l'aide d'un fonds commun alimenté par les communes, à certaines dépenses que la loi leur impose, telles que l'abonnement au Journal officiel et au Mémorial administratif, l'achat des registres de l'état civil, le traitement des architectes provinciaux, des agents-voyers, l'équipement des gardes champètres, l'assurance du bétail (Flandre-Occidentale), l'entretien des indigents par le fonds commun institué par la loi sur l'assistance publique, l'assainissement de cours d'eau (le Maelbeck et la Woluwe en Brabant.

C'est la députation permanente qui exerce la régie de ce fonds commun.

Les recettes et dépenses qui s'y rapportent doivent figurer au budget de la province à titre de recettes et dépenses pour ordre. Elles y sont portées sous la rubrique : fonds de tiers.

C. — *Dépenses facultatives*

Quatre budgets, ceux du Brabant, de Liége, du Limbourg et du Luxembourg, distinguent des dépenses purement facultatives les dépenses qui résultent de règlements provinciaux ou d'engagements contractés par le conseil. Le Luxembourg sépare même les dépenses entraînées par les règlements de celles qui découlent d'engagements, tels qu'emprunts ou dettes.

Ces dépenses n'en rentrent pas moins dans la catégorie des dépenses facultatives, car leur caractère obli-

gatoire n'apparaît qu'à la suite des contrats. Elles sont facultatives dans leur principe, puisque le conseil provincial contracte librement ; mais, une fois engagées, elles le sont irrévocablement et les tribunaux assureraient au besoin l'exécution des engagements souscrits par la province.

Quant aux dépenses qui sont la conséquence des règlements provinciaux, elles sont susceptibles de révocation, comme le sont ces règlements, et leur caractère obligatoire ne résulte que de la volonté du conseil provincial.

Les dépenses facultatives sont excessivement nombreuses, des plus variées et des plus diverses.

Partout où la province a porté son activité, il a fallu délier les cordons de la bourse et faire une place dans le budget aux institutions qui obtenaient les sollicitudes du conseil, aux œuvres suscitées ou encouragées par lui, aux associations patronnées.

La bienfaisance, l'enseignement, la mutualité, l'agriculture, les voies de communication, les beaux-arts ont tour à tour ou simultanément reçu leur part des subsides provinciaux, plus ou moins largement suivant les préférences des conseils.

Les budgets mentionnent les subventions les plus diverses, à la Société Saint-François Régis comme à la société pour la propagation de la crémation, à l'Université catholique de Louvain comme à l'orphelinat rationaliste de Forest, à la société pour l'amélioration du chien de trait comme pour la reconstitution du vignoble liégeois.

Cependant la grande liberté laissée aux provinces ne leur permet pas de faire, d'une manière directe ou indirecte, des dépenses pour les objets qui sont réservés à

l'administration centrale comme ayant un caractère national, par exemple l'armée et la diplomatie.

L'examen des budgets provinciaux peut seul donner une idée complète de l'emploi des ressources provinciales. Il ferait d'abord ressortir l'attitude anticléricale des provinces de Brabant, de Hainaut et de Liége, qui se refusent autant que possible au vote des crédits qui pourraient profiter au culte ou aux écoles confessionnelles, même communales.

Les provinces s'étaient d'abord préoccupées de l'amélioration de la voirie. Les routes provinciales n'ont qu'un développement de 1.600 kilomètres environ ; le Limbourg n'en possède aucune. Leur entretien n'est pas seul à la charge des provinces ; car celles-ci interviennent dans les dépenses de la voirie vicinale, surtout lorsqu'un intérêt d'hygiène est en jeu ; les travaux d'assainissement et de régularisation des cours d'eau sont particulièrement encouragés par la Flandre Occidentale et Liége. Le Brabant s'intéresse aussi beaucoup à l'épuration de deux cours d'eau de l'agglomération bruxelloise, le Maelbeek et la Woluwe.

L'installation des chemins de fer vicinaux a beaucoup attiré les provinces qui y contribuent pour un quart des dépenses. La Flandre Occidentale subventionne même les sociétés intercommunales d'exploitation.

Le chapitre de ces travaux publics figure aux budgets des provinces pour les sommes suivantes :

Anvers	1.017.000	francs
Brabant	2.409.000	»
Flandre Occidentale	812.000	»
Flandre Orientale.....	567.000	»
Hainaut	1.230.000	»
Liége	770.000	»

Limbourg	335.000	francs
Luxembourg	274.000	»
Namur	550.000	»

En outre, la province de Liége prévoyait en 1908, 619.000 francs de dépenses extraordinaires pour les travaux publics, notamment pour aider à la construction d'hospices communaux ou cantonaux ; le Hainaut consacrait 299.000 francs pour aider à la reconstruction de bâtiments communaux.

Les dépenses inscrites sous la rubrique du culte sont pour la plupart relatives aux travaux à faire aux églises ou presbytères et auxquelles la province accorde son concours pécuniaire.

Anvers	208.000	francs
Brabant	5.779	»
Flandre Occidentale.....	110.000	»
Flandre Orientale.....	127.000	»
Limbourg	50.000	»
Luxembourg	66.000	»
Namur	47.000	»

Le Hainaut et Liége n'inscrivent rien à leur budget.

L'agriculture a également obtenu les faveurs des conseils provinciaux.

En dehors des subventions importantes attribuées à l'amélioration des races chevaline et bovine, les subsides provinciaux vont aux entreprises de reboisement (Liége et Luxembourg), aux écoles de laiterie (Anvers), aux laboratoires agricoles (Roulers notamment), aux essais d'apiculture et de viticulture (vignoble hutois dans la province de Liége), à l'amélioration de la race caprine (Anvers et Flandre Occidentale) et du chien de trait belge (provinces flamandes), à l'assurance du bétail. Pour ce dernier objet, la Flandre Occidentale a institué un fonds

provincial d'agriculture, dont le budget de 180.000 fr. est alimenté par les cotisations imposées aux propriétaires de bétail et par 35.000 francs de subventions de l'Etat et de la province.

Au total, l'agriculture reçoit des provinces les subventions suivantes :

Anvers	114.000	francs
Brabant	186.000	»
Flandre Occidentale	206.000	»
Flandre Orientale	210.000	»
Hainaut	160.000	»
Liége	137.000	»
Limbourg	89.000	»
Luxembourg	123.000	»
Namur	116.000	»

Les bourses et subsides accordés aux différents établissements d'enseignement agricole ou horticole sont compris dans ces chiffres.

Les dépenses d'assistance et de prévoyance sociales ont pris un développement considérable depuis quelque vingt ans. Le chapitre des dépenses obligatoires est déjà lourdement chargé ; mais les provinces ont, par surcroît, coopéré aux dépenses importantes des communes, comme celles des créations d'hôpitaux et d'hospices ; la mutualité de retraite est subsidiée généralement par toutes les provinces et les caisses de chômage par quelques-unes. Les bourses du travail émargent à ce chapitre, même dans des provinces essentiellement conservatrices.

Les principales sommes dépensées par les provinces sont celles de :

Anvers	306.000	francs
Brabant	311.000	»

Flandre Occidentale	180.000 francs
Flandre Orientale	442.000 »
Hainaut	312.000 »

Le service de santé a préoccupé les provinces, surtout au point de vue du recrutement des sages-femmes. Des écoles de sages-femmes ont été établies par les provinces à Malines, à Mons, à Tournai, à Liége, à Namur ; le Limbourg a décidé d'en instituer une. D'autres provinces se contentent de l'octroi de bourses aux élèves sages-femmes. Le Brabant possède un institut Pasteur et le Hainaut consacre plus de 50.000 francs au service ordinaire de son institut provincial d'hygiène et de bactériologie.

Les provinces assurent également le service des établissements publics qu'elles ont créés. Dans la province de Liége, le service du sanatorium de Borgoumont est assuré pour une notable partie par le legs Montefiore-Lévi.

Les subsides que les provinces accordent pour l'enseignement, les sciences et les arts, ne se confondent pas avec les dépenses que leur impose la loi de 1884 sur l'enseignement primaire.

Ce sont des subsides extraordinaires pour la construction d'écoles et d'habitations d'instituteurs, en faveur de crèches, d'écoles gardiennes, de classes d'asile et d'écoles d'adultes ; subsides aussi pour la création et l'entretien d'écoles industrielles, d'écoles professionnelles, d'ateliers d'apprentissage, d'écoles ménagères ; subsides encore pour propager la culture des sciences, des lettres et des arts, et spécialement en faveur de conservatoires et d'écoles de musique, pour l'encouragement de l'instruction musicale dans les communes, pour la création et l'entretien d'écoles de dessin, de sculpture,

d'architecture, pour l'établissement de bibliothèques populaires, etc.

Les subsides aux cours annexes des écoles communales, aux institutions ménagères et professionnelles, ont augmenté considérablement depuis quelques années.

Sur ce terrain scolaire où les luttes sont si vives en Belgique, les conseils provinciaux manifestent facilement leurs tendances politiques. C'est ainsi que les conseils catholiques votent en général des subsides aux écoles libres qui remplissent les conditions légales pour être adoptées par les communes, mais qui ne l'ont pas été en raison des tendances politiques des conseils communaux. Le Hainaut agit de même à l'égard du comité des écoles laïques de Binche.

Les trois provinces de Brabant, de Hainaut et de Liége réservent les faveurs de leurs subventions aux seules écoles laïques, à l'exclusion des écoles communales qui ne recourent pas à un personel laïc. Leurs sympathies envers l'Université libérale de Bruxelles se traduisent par une petite place au budget. Il est vrai qu'en réponse à cette attitude plusieurs provinces catholiques ont subsidié l'Université catholique de Louvain.

L'opposition systématique au régime scolaire de l'Etat est surtout marquée dans le Hainaut. Cette province a créé un système d'écoles aussi complet que possible, dressant ses institutions en face de celles de l'Etat.

Les écoles normales provinciales de Mons et de Charleroi sont destinées à assurer le recrutement d'institutrices et d'instituteurs émancipés des dogmes confessionnels ; la ville de Bruxelles entretient d'ailleurs des établissements analogues subsidiés par le Brabant.

L'école provinciale des mines, située à Mons et dont

la réputation est très grande, s'est adjoint fièrement le titre de Faculté polytechnique du Hainaut.

A son ombre, la province subsidie l'institut commercial des industriels du Hainaut et entretient une école provinciale de mécanique.

Charleroi a été doté d'un musée provincial de l'enseignement industriel et professionnel et d'une école industrielle provinciale supérieure. On y trouve également une école provinciale de culture maraîchère et d'arboriculture.

De nombreux cours professionnels industriels et ménagers complètent cette organisation.

Le Hainaut a également fondé une école d'apprentissage et des ateliers spéciaux pour estropiés et accidentés du travail. Mais le gouvernement a refusé de voir là un établissement d'enseignement et l'a considéré comme une œuvre d'assistance par le travail.

Au Tournaisis, on destinait une école provinciale d'agriculture ; mais la situation budgétaire a motivé des observations défavorables du gouvernement et le projet est toujours en suspens.

Ces institutions coûtent fort cher au Hainaut. D'ailleurs voici le tableau des dépenses affectées par les provinces au service de l'instruction publique.

Anvers	404.000
Brabant	1.376.000
Flandre Occidentale	131.000
Flandre Orientale	400.000
Hainaut	1.142.000
Liége	386.000
Limbourg	60.000
Luxembourg	40.000
Namur	260.000

Comme on le voit, les dépenses sont surtout élevées dans les provinces de Brabant et de Hainaut, qui ont engagé sur toute la ligne la lutte scolaire.

IV. Service administratif des finances provinciales

La perception des revenus provinciaux est effectuée par les receveurs de l'Etat, qui prélèvent une remise pour frais de perception.

La comptabilité des fonds provinciaux est centralisée entre les mains de l'agent du Trésor qui réside au chef-lieu de la province. Un compte particulier en est tenu dans les écritures de la comptabilité publique.

Cependant les provinces ont la faculté de nommer des receveurs particuliers pour la gestion de leurs fonds. Ces receveurs centralisent les recettes provinciales et les font fructifier (1).

La Banque Liégeoise, de 1836 à 1895, a été chargée par la province de Liége de centraliser ses fonds et solder ses dépenses.

Le Hainaut est seul aujourd'hui à posséder un receveur particulier, la Caisse des propriétaires, dont le siège social est à Bruxelles.

Pour frais de perception, les provinces laissent au Trésor une redevance de 1 1/2 %. Quand elles ont un receveur particulier, la remise est de 3 % (2).

Les provinces qui ont recours à des receveurs particuliers déterminent les garanties à exiger d'eux. Elles ont, en vertu de la loi, une hypothèque sur les biens de ces comptables (3).

(1) L. prov., art. 65.

(2) L. 25 mai 1838, art. 1er.

(3) L. prov., art. 114. L. 16 décembre 1851, art. 47.

Les fonds provinciaux sont mis mensuellement à la disposition de la députation permanente par le ministre des finances. Si la province a un receveur particulier, le ministre lui ouvre des crédits chez l'agent du Trésor du chef-lieu jusqu'à concurrence des recouvrements opérés au profit de la province.

Les receveurs ne peuvent effectuer de paiements pour le compte des provinces que contre remise de mandats revêtus des formalités et garanties exigées par l'article 112 de la loi provinciale.

Ces garanties sont les suivantes :

Il ne peut être disposé des fonds de la province qu'au moyen de mandats délivrés par la députation permanente. Ces mandats sont signés par le président et par le greffier ; ils sont adressés directement à la Cour des Comptes et revêtus de son visa avant le paiement. Aucun mandat ne peut être payé que dans les limites des crédits ouverts au budget de la province. (1)

La députation donne journellement avis à l'agent du Trésor des ordonnances ou certificats émis sur son agence. Si la province a un receveur particulier, c'est à son nom que la députation crée les ordonnances de paiement.

Les mandats se prescrivent par cinq ans.

Les receveurs particuliers sont justiciables de la Cour des Comptes et soumis envers elle aux mêmes obligations que les comptables de l'Etat.

La députation permanente désigne un ou plusieurs de ses membres, aussi souvent qu'elle le juge convenable et au moins une fois par an, pour vérifier l'état des recettes et dépenses de la province.

Il est tenu à la Cour des Comptes et à l'administration

(1) L. prov., art. 112.

de la Trésorerie des livres particuliers, par gestion et par exercice, des recouvrements et des remboursements opérés pour le compte des provinces ayant un receveur particulier.

Le compte des fonds provinciaux, à rendre annuellement au conseil provincial, est dressé dans la forme déterminée par le ministère des Finances. Il n'est porté en recettes, dans les comptes des fonds provinciaux, que les recouvrements matériellement effectués par les comptables des deniers publics et les versements faits directement chez le caissier de l'Etat, au nom de la province, tels qu'ils sont constatés dans les écritures officielles de l'agent du Trésor, d'après les avis qu'il en a reçus du ministère des Finances. Il n'est porté en dépenses, dans le compte définif de l'exercice clos, que les ordonnances de paiement émises par la députation permanente, visées par la Cour des Comptes et dûment acquittées.

Les comptes des agents du Trésor, relatifs à la gestion des fonds provinciaux, sont transmis au département des Finances, qui, après avoir constaté l'exactitude du solde en caisse, les renvoie à ces comptables pour être adressés aux autorités provinciales.

De cet exposé du système financier des provinces belges, nous ne retiendrons que ce seul fait : la plus grande liberté est laissée aux provinces, tant dans le choix des taxes que dans l'emploi des crédits. Les provinces peuvent même recourir aux bons offices d'un receveur particulier.

Cette dernière latitude n'a qu'une importance secondaire. Mais l'autonomie de nos départements est souhaitable en ce qui concerne le choix des taxes. Elle développerait dans nos conseils généraux le sentiment de la

responsabilité et permettrait l'application dans le cadre restreint du département d'idées nouvelles dont l'opinion s'effarouche et dont il est difficile d'apprécier la valeur dans les nuages de la théorie. Il serait juste que les départements, dont les représentants réclament des réformes fiscales parfois audacieuses, en fassent l'expérience chez eux. L'Etat conserverait d'ailleurs le droit de contrôle nécessaire pour éviter les abus et les tracasseries que pourraient provoquer des tyranneaux locaux.

CHAPITRE VIII

Le pouvoir provincial — Le contrôle du Roi.

Il y a bien en Belgique un pouvoir provincial.

Bernimolin dit cependant : « Les autorités provinciales ne sont pas, à proprement parler, un pouvoir de l'Etat, mais plutôt des institutions placées sous la tutelle de l'Etat. » (1).

Cependant il faut reconnaître qu'à côté de certaines affaires où le conseil ne subit aucun contrôle, nominations d'employés provinciaux, informations ou enquêtes, actions en justice, le conseil provincial jouit du pouvoir réglementaire et du pouvoir d'établir des impôts, et ce sont là deux attributs de la souveraineté.

La vieille indépendance des provinces des Pays-Bas survit d'ailleurs dans l'article 85 de la loi provinciale qui autorise le conseil à réglementer, sur le territoire de la province, les objets d'intérêt général, tant que ceux-ci n'ont pas été soumis à des lois ou règlements d'administration générale.

Le pouvoir provincial est cependant un pouvoir subordonné et restreint ; il a pour limites les lois et les bornes territoriales de la province.

Les conseils provinciaux peuvent d'ailleurs sanctionner leurs réglements par des peines allant jusqu'à huit jours d'emprisonnement et deux cents francs d'amende.

(1) Bernimolin, Inst. prov. et comm., t. I, p. 198.

La province n'a même pas perdu tout pouvoir juridictionnel, puisque la députation permanente a conservé le contentieux des taxes provinciales.

La province peut aussi concéder des tramways.

Elle peut établir des écoles normales, des écoles professionnelles, des établissements de bienfaisance.

Elle est maîtresse de ses dépenses et seule une loi pourrait prescrire l'ordonnancement d'une dépense même obligatoire, auquel se refuserait la députation permanente.

Cependant le pouvoir provincial subit un double contrôle, celui du gouverneur et celui du roi ; car la compétence de l'Etat ne peut être entamée par la province.

Le gouverneur représente l'unité de l'Etat dans la province. Son contrôle est permanent et général. Mais le gouverneur se borne à agir, sans administrer à proprement parler ; car, en administrant la province sans mandat électif, il porterait atteinte aux franchises provinciales.

Le gouverneur assiste aux séances du conseil provincial avec voix consultative et préside la députation permanente avec voix délibérative.

Il est chargé de l'instruction des affaires, concurremment à la députation permanente, et de la direction des travaux de l'administration provinciale.

Il permet au conseil et à la députation de faire des adresses aux habitants et peut les requérir de délibérer sur telles affaires qu'il leur soumet.

Enfin, il prend son recours auprès du gouvernement contre les actes qui sortent des attributions de ces corps ou qui blessent l'intérêt général. (1)

Nous arrivons ici au contrôle du roi.

(1) Loi provinciale, art. 125

En règle générale, l'autorité supérieure ne possède aucune action directe, aucune initiative dans les affaires provinciales. Elle n'intervient que pour approuver ou annuler.

Les délibérations soumises à la nécessité de l'approbation royale sont surtout celles qui ont pour objet le budget et les emprunts. L'approbation est également nécessaire pour les règlements sur la police et l'entretien des chemins vicinaux et des cours d'eau non navigables ni flottables, et ceux qui déterminent le minimum des traitements des gardes-champêtres, leur équipement et leur habillement, les conditions de l'embrigadement, la nomination et les attributions des brigadiers (1).

L'approbation est facultative (2), en ce sens que le gouverneur a le droit de réserver l'approbation du roi, lorsque les délibérations concernent :

La création d'établissements d'utilité publique aux frais de la province ;

Les acquisitions, échanges, aliénations et transactions, dont la valeur excède dix mille francs ;

La construction des routes, canaux et d'autres ouvrages publics, en tout ou en partie aux frais de la province, dont la dépense totale excède cinquante mille francs ;

Les règlements provinciaux d'administration intérieure et les ordonnances de police.

La déclaration de réserve du gouverneur doit intervenir dans les dix jours de la délibération et être notifiée le lendemain au conseil ou à la députation.

Elle a pour effet de suspendre l'exécution de la délibération (3).

(1) Loi provinciale art. 86 § 1.
(2) Loi provinciale, art. 86 § 3.
(3) Loi provinciale, art. 86 § 4.

Le roi doit se prononcer dans les quarante jours ; son silence équivaut à une approbation. Il peut toutefois proroger ce délai en fixant, par un arrêté motivé, le nouveau délai qui lui est nécessaire pour se prononcer.

Pourra-t-il proroger une seconde fois ce délai ? La négative semblait résulter d'une très courte discussion de la Chambre des représentants, le 31 mai 1834. En pratique, les ministres ont, à maintes reprises, prorogé deux ou trois fois les délais d'approbation des budgets provinciaux (1).

Sous le gouvernement hollandais, le roi usurpait fréquemment d'une façon indirecte le pouvoir provincial en approuvant ce qui lui plaisait dans un règlement et en rejetant le surplus. Cette pratique a été abolie par la loi provinciale qui a posé la règle de l'approbation globale des délibérations provinciales (2).

Désormais l'œuvre du conseil provincial est à prendre ou à rejeter dans son ensemble. Les modifications désirées par le gouvernement du roi ne peuvent être obtenues que par voie de négociations et de concessions.

Cependant les articles du budget sont considérés comme faisant chacun l'objet d'une délibération spéciale et le roi peut refuser son approbation à certains articles et adopter le surplus.

L'approbation des articles du budget doit, en principe, être pure et simple. Cependant le cas s'est présenté où le roi a fait disparaître d'un article du budget une condition illégale à laquelle le conseil avait subordonné son allocation. Un conseil provincial avait voté les fonds pour la restauration de l'église cathédrale à condition que la commune participerait à la dépense. Cette condi-

(1) Giron, Dict., III, 162 ; Bernimolin, I, 203

(2) Loi prov. art 87.

tion était contraire au décret du 30 septembre 1809 et le gouvernement l'a supprimée en approuvant le budget de 1841 (1).

Le gouvernement peut aussi porter au budget les allocations nécessaires pour le paiement des dépenses obligatoires. Si les fonds provinciaux sont insuffisants, une loi doit y pourvoir.

Les budgets de 1880 des six provinces catholiques soulevèrent de grosses discussions. La province de Namur refusant de modifier son budget dans le sens indiqué par le roi, un arrêté royal du 27 décembre 1880 bouleversa le budget, augmenta les dépenses scolaires et supprima des dépenses facultatives. La députation permanente protesta et la Chambre des représentants, après une longue discussion entre M. Jacobs, leader catholique, et de M. Rolin-Jaequemyns, ministre de l'Intérieur, donna raison à ce dernier. Il semble que cette solution ne soit pas à l'abri de toute critique et que les ressources nouvelles eussent dû être créées par une loi.

La loi provinciale institue aussi le contrôle par voie d'annulation (1).

Lorsque le conseil ou la députation a pris une résolution qui sort de ses attributions ou blesse l'intérêt général, le gouverneur est tenu de prendre son recours auprès du gouvernement dans les dix jours et de le notifier au conseil ou à la députation, au plus tard dans le jour qui suit le recours.

Le recours est suspensif de l'exécution pendant 30 jours à dater de la notification

(1) Revue de l'administration de Belgique, 1855, p. 749.

(2) Loi prov., art. 89 et 125.

Si, dans ce délai, le gouvernement n'a pas prononcé, la résolution sera exécutoire.

Si l'annulation est prononcée, le conseil doit se conformer à la décision royale.

Après l'expiration du délai légal, le pouvoir législatif pourrait seul annuler les actes des conseils provinciaux et des députations permanentes.

Cette procédure présente un défaut capital, c'est que rien ne détermine exactement ce qu'est l'intérêt général. Qu'arrivera-t-il si le roi annule sans motifs une résolution provinciale ?

En fait, le gouvernement apprécie, sous la seule responsabilité ministérielle, ce qu'il faut entendre par intérêt général. Ce sont donc, en dernière analyse, les Chambres législatives qui jugent ces questions par la voie de l'interpellation, et l'on comprend qu'il est difficile d'obtenir de la majorité parlementaire la condamnation de la politique ministérielle.

Dans certains cas, les empiètements des autorités provinciales sont manifestes ; il en était ainsi lorsque les députations permanentes censuraient les actes de l'autorité royale et critiquaient la politique et les lois du gouvernement.

Mais, dans d'autres cas, combien le pouvoir discrétionnaire laissé au roi pourrait entraîner d'abus et quelle arme redoutable l'annulation pourrait constituer entre les mains de ministres décidés à juguler les administrations provinciales et à restreindre leur autonomie et leur indépendance.

Aussi était-ce avec raison que, dès 1875, M. Flourens, dans son ouvrage sur les Institutions judiciaires et administratives de la France et de la Belgique, regrettait

l'absence en Belgique de grands corps judiciaires analogues à notre Conseil d'Etat et à notre Tribunal des Conflits.

Ces corps, recrutés suivant la méthode belge sur deux listes doubles de présentation, auraient sans nul doute une indépendance plus considérable que les ministres ; ceux-ci, en raison de leur responsabilité devant le Parlement, sont les hommes d'un parti — c'est un fait — et cette dépendance peut les empêcher d'être les appréciateurs sereins et impartiaux de la légalité.

Les Belges ne semblent pas ressentir ce besoin d'une Cour supérieure de justice administrative. Elle n'est pas dans leurs traditions et les conflits entre le gouvernement central et les provinces ont rarement atteint un caractère suffisamment aigu pour compromettre l'harmonie des rouages administratifs.

Le Conseil d'Etat belge est théoriquement désirable ; son installation ne semble pourtant pas prochaine.

Sous le contrôle du pouvoir royal, la province belge jouit donc d'une large autonomie, dont il nous reste à déterminer la nature juridique.

Les pouvoirs des autorités locales peuvent en effet être fondés sur deux principes différents : ou bien ces pouvoirs viennent de concessions ou de délégations de l'autorité centrale, qui peut les retirer ou les modifier ; ou bien ces pouvoirs sont un apanage du groupement local, qui peut seul y renoncer. Suivant l'un ou l'autre cas, nous nous trouverons en présence de la décentralisation simple ou de la fédération.

« La décentralisation, dit M. Hauriou (1), consiste à donner de l'autonomie aux autorités locales ou spéciales

(1) Hauriou, Précis de droit administratif, p 368

tout en laissant subsister une certaine tutelle du pouvoir central destinée à maintenir l'unité du pays, à donner compétence aux autorités locales sur un grand nombre d'affaires, à leur conférer des pouvoirs propres de décision sur les affaires dont elles connaissent, enfin, à conférer aux populations intéressées le droit d'élire elles-mêmes leurs administrateurs locaux ou spéciaux. Si l'on demande à quel point précis commence la décentralisation, je serais assez disposé à m'attacher à ce critérium de l'origine élective des autorités locales, parce qu'il indique véritablement un commencement d'administration du pays par le pays ou du moins un commencement de contrôle. »

Ce critérium est juste (1), si nous voulons déterminer ce qui est centralisé et ce qui n'est pas centralisé. C'est ainsi que l'organisation départementale de l'an VIII appartient au régime de la centralisation, tandis que la province belge, avec son conseil provincial et sa députation permanente élus, n'est pas une administration centralisée.

Mais les caractères indiqués par M. Hauriou se retrouvent dans les Etats que l'on peut appeler simplement décentralisés et dans les Etats fédérés. Dans le département français, les autorités départementales ont compétence sur un grand nombre d'affaires ; le conseil général a des pouvoirs propres de décision ; il est élu par les électeurs du département. Mais les mêmes dispositions se retrouvent également dans le canton suisse, dans la province canadienne, dans les états australiens, américains ou brésiliens.

(1) Remarquons cependant que le criterium de l'élection n'est pas complètement exact ; on peut concevoir une fédération où le pouvoir local serait détenu par des dynasties locales, sans intervention de l'élection Il y aurait cependant certainement décentralisation. L'autorité locale ne procéderait pas de l'autorité centrale.

C'est que, suivant une très judicieuse remarque de M. Duguit (1) la différence entre la décentralisation simple et le fédéralisme ne réside pas dans la compétence plus ou moins étendue qui peut appartenir aux agents décentralisés ou fédéralisés. « Elle ne tient pas davantage à un cercle de fonctions qui pourraient appartenir aux agents fédéralisés et qui n'appartiendraient jamais aux agents décentralisés. »

Nous sommes, en général, enclins par les exemples des derniers siècles (Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Suisse) à considérer la forme fédérative comme une forme transitoire entre la confédération d'Etat et l'Etat unifié, comportant une concentration plus ou moins grande des pouvoirs. De là notre tendance à voir la fédération là où les pouvoirs des autorités locales passent à l'autorité centrale, et la décentralisation simple là où l'autorité centrale se dépouille de ses attributions au profit des autorités locales. Ce n'est qu'une illusion attrayante ; car des exemples plus récents (le Brésil en 1891, le Canada et l'Australie) montrent que le fédéralisme peut naître de la dissociation des Etats

Entre la décentralisation et le fédéralisme, il y a une différence juridique essentielle,c'est que,dans le premier cas, l'autorité locale n'est investie que d'une délégation de pouvoir de l'autorité centrale, délégation révocable dans les formes que le législateur a pu établir, sans que l'autorité locale puisse se plaindre d'un abus ; dans le second cas, au contraire, l'autonomie locale est consacrée; elle peut sans doute, suivant les formes prévues, recevoir des restrictions ou des extensions ; mais elle ne pourrait être supprimée sans un coup de force, sans une violation du droit (2).

(1) Duguit, L'Etat, les gouvernants et les agents, p. 754.

(2) Duguit, op. cit. chap. VII

C'est ainsi que les cantons suisses sont bien des organes fédéralisés. L'article 3 de la Constitution porte : « Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. » De plus, ils ont une égale représentation au Conseil des Etats et les modifications à la Constitution sont soumises à l'approbation de la majorité des cantons comme à celle de la majorité des électeurs. Postérieurement à 1874, des amendements à la Constitution sont venus étendre (1879, droit de rétablir la peine de mort) ou restreindre (1885, monopole de l'alcool ; 1889, monopole des billets de banque) les pouvoirs des cantons ; ils ont pu le faire en observant la procédure constitutionnelle. Mais ce qui aurait été juridiquement impossible, c'eût été d'enlever aux cantons toute compétence propre et de subordonner en tout les autorités cantonales aux autorités fédérales.

Aux Etats-Unis, l'autonomie des Etats est plus complète encore ; elle est garantie indirectement par divers articles de la Constitution et notamment par l'article IV, qui assure aux Etats une forme républicaine de gouvernement. Le gouvernement fédéral peut élever un territoire au rang d'Etat ; mais il ne pourrait à l'inverse enlever à un Etat ses prérogatives et le replacer au rang de territoire de l'Union.

Dans l'empire allemand, la situation juridique des Etats est identique ; aucune atteinte ne peut être portée à leur territoire. Sans doute le pacte fédéral donne à l'empire le pouvoir de changer à son gré les limites de l'autonomie des Etats ; mais une loi d'empire ne pourrait valablement démembrer un Etat, le supprimer ou lui enlever, sans son consentement, des droits qui resteraient acquis à d'autres Etats.

Le Dominion du Canada et la Commonwealth australienne sont-ils des organes fédérés de l'Empire britannique ? M. Duguit hésite à le croire. Et pourtant, si en 1867 et en 1900, il peut y avoir eu des restrictions dans le langage des hommes d'Etat anglais, la pratique des chartes constitutives, les rapports des fédérations coloniales avec la métropole, les conférences des Premiers coloniaux où l'on traite de puissance à puissance avec la mère-patrie, tout permet de croire que l'autonomie de ces grandes fédérations est consacrée, dans un pays où la coutume conserve force de loi. Sans doute on pourrait objecter qu'ici, au lieu de présidents élus ou de princes autochtones, nous trouvons des gouverneurs généraux nommés par le roi. Mais ce n'est là qu'une manifestation du principe monarchique, se rapprochant de l'union personnelle de deux pays sous un même prince.

A la lueur de ces explications et de ces exemples, déterminons maintenant quelle est la nature juridique de la province belge ? Décentralisation ou fédéralisme ?

Nous ne sommes plus en présence de l'Acte d'Union de 1790 et des Etats belgiques-unis. L'autonomie n'est pas le résidu d'une souveraineté abdiquée. Elle vient d'en haut ; elle est venue vivifier le département impérial, d'abord par la loi fondamentale de 1815, puis par la Constitution de 1831 et les lois organiques qui l'ont suivie.

L'accroissement de l'autonomie est manifeste ; mais en sommes-nous arrivés à la fédération des provinces belges ?

Le pouvoir fédéral garantit au canton suisse l'intégrité de son territoire ; et c'est de l'essence de la fédération que l'Etat fédéré soit assuré de son existence et de son intégrité.

Il n'en est pas de même à l'égard de la province belge. Sans doute l'article 1er de la Constitution proclame l'existence de neuf provinces ; mais il n'y a pas là l'engagement de les maintenir. En effet, la Constitution charge le législateur de fixer les limites des provinces (art. 3), d'en établir les subdivisions (art. 2) ; elle lui permet même de diviser le territoire en un plus grand nombre de provinces (art. 1 § 2). Aucun Etat fédéré, canton suisse, royaume ou grand-duché allemand, ne peut subir pareille mutilation. Une révision constitutionnelle pourrait même faire disparaître une ou plusieurs des neuf provinces ; leur existence territoriale n'est pas inviolable ; elle est seulement protégée par la Constitution.

Dans la province belge, il n'y a pas d'indigénat local. Les cantons suisses ont leurs citoyens, bernois, bâlois ou autres suivant les cantons. La nationalité belge ne varie pas selon les provinces.

La précarité de l'existence de la province serait un argument suffisant pour solutionner le problème contre le fédéralisme, en faveur de la décentralisation simple. Cependant nous pousserons plus loin notre examen.

En général, dans les Etats fédératifs, la Constitution et la loi déterminent les matières qui sont de la compétence fédérale et laissent aux Etats fédérés une compétence générale sur les matières non réservées. Au Canada cependant, le Dominion revendique la compétence dans toutes les matières qui ne sont pas réservées explicitement aux provinces canadiennes.

Or, que voyons-nous en Belgique ? La Constitution ne fait que de vagues allusions aux attributions des autorités provinciales. Les conseils provinciaux connaîtront de tout ce qui est d'intérêt provincial (art. 31).

Elle ne prend même pas la précaution d'organiser les

institutions provinciales. Ce soin est confié au législateur ordinaire. Remarquons d'ailleurs que les autorités fédérées ont en général un pouvoir étendu, quelquefois complet, dans leur propre organisation.

Les Constituants veulent cependant assurer l'application de certains principes dans l'organisation de la province. Mais on ne les impose pas aux provinces, comme la constitution fédérale suisse impose aux cantons la forme républicaine, la nécessité du référendum pour leurs constitutions, l'obligation scolaire, la liberté du commerce et de l'industrie, la liberté de la presse, etc. ; c'est au législateur que ces prescriptions s'adressent (art. 108 § 2). Elles visent la compétence des conseils provinciaux, mais pour rappeler au législateur qu'il doit organiser le contrôle de leurs actes par la voie de l'approbation et de l'annulation.

Enfin, dernière preuve que jamais les Constituants belges de 1831 n'ont entendu faire de la province un organe fédéré, ils placent au quatrième rang, parmi les lois urgentes, la loi sur l'organisation provinciale, après les lois sur la presse, sur l'organisation du jury et sur les finances.

Jusqu'en 1836, des administrations de fortune, issues de la Révolution et régularisées par les décrets du gouvernement provisoire, ont administré les provinces. En Suisse, pareille situation eût été impossible ; car, à défaut de législation fédérale, les cantons eussent puisé en eux-mêmes la force juridique nécessaire pour organiser leurs administrations et cette force manquait aux provinces belges.

Mais, dira-t-on, la province belge n'est-elle pas autre chose qu'une administration locale ? Ne concourt-elle pas directement à l'administration générale du royaume?

Il ne s'agit pas ici des attributions que le législateur ou l'administration centrale délèguent aux députations permanentes ou aux conseils provinciaux, comme autrefois la répartition des impôts directs ; dans ces cas, ces corps ne sont que des agents d'exécution. Non, il s'agit d'intervention directe dans les affaires de l'Etat.

L'article 64 de la loi provinciale confère aux conseils provinciaux le droit de présentation à certains postes de la magistrature. Ingérence dans les affaires de l'Etat ; mais ingérence créée non pas en considération de la province, au contraire pour limiter le choix du gouvernement et assurer la complète indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif (1).

Plus considérable est l'élection de sénateurs par les conseils provinciaux.

Mais nous avons vu que la révision de la Constitution de 1893 aboutit à une transaction au sujet de la composition du Sénat. En présence de l'envahissement démocratique de l'électorat, le Sénat semblait, à certains, la citadelle de la résistance conservatrice qu'il fallait renforcer. Entre le Sénat opulent du cens d'éligibilité et le Sénat épuré de l'électorat à deux degrés, on ne sut choisir. On superposa les deux éléments et quand il fallut chercher à réaliser le vote à deux degrés, les conseils provinciaux, issus du suffrage populaire, se trouvèrent placés naturellement pour ouvrir les portes du Sénat. Ils furent choisis parce qu'ils se trouvaient seuls à répondre aux vœux des Constituants ; ceux-ci ne songèrent guère que leur choix assurait aux provinces une représentation spéciale, suivant l'expression de M. Beernaert.

De ces considérations, il ressort nettement que la pro-

(1) Thonissen, Const belge, annotée, p 160.

vince belge est une création des constitutions et des lois, qu'elle n'existe que pour l'utilité et par la concession de l'Etat, et que son autonomie, pour grande qu'elle soit, reste du domaine de la décentralisation simple. Rien encore ne peut faire prévoir le fédéralisme. Le pouvoir provincial reste précaire, en ce sens que la loi et la Constitution peuvent revenir sur leurs dispositions antérieures et réduire ou retirer les franchises qu'elles ont accordées. Même un règlement d'administration générale produit cet effet et abroge de plein droit les règlements et ordonnances de la province qui statuent sur les mêmes objets (art. 85 Loi prov.).

CONCLUSION

Cette étude était consacrée aux institutions provinciales de la Belgique.

Nous avons signalé au passage certaines des divergences qui séparaient la province belge du département français, bien que les deux peuples aient partagé pendant un quart de siècle les mêmes destinées et gardé profondément la marque de la domination napoléonienne.

Mais, depuis 1814, les deux nations ont couru à des destinées diverses.

Bernimolin résume ainsi l'œuvre belge : « Le congrès réagissant contre la domination impériale et le régime des Pays-Bas hollandais, et reprenant les traditions du pays, a cherché à réaliser dans une mesure raisonnable la maxime pleine de sagesse que le minimum de gouvernement constitue le maximum de liberté » (1).

Un autre auteur belge, de Laveleye, a jugé l'œuvre française en écrivant que la France place la tête de la liberté sur un corps servile.

La Belgique est retournée aux traditions de l'autonomie locale,aux souvenirs des libertés du passé; la France est restée dans la tradition impériale ; les vieilles provinces ont à jamais péri dans la tourmente révolutionnaire ; la loi a constitué le département pour recevoir un préfet, et non pour être administré par ses habitants.

(1) Bernimolin, Inst. prov. et comm., t. I, p. 86

Et cependant c'est dans le département et dans la commune que les citoyens peuvent le plus facilement, le plus utilement, faire l'apprentissage de leur devoir civique ; c'est là qu'ils peuvent s'intéresser davantage à la gestion des affaires publiques.

Bernimolin est encore à citer (1) : « Dans ce régime du gouvernement de la nation par la nation (self-government), qui est celui de la décentralisation, tous les citoyens sont préparés, par l'exercice ordinaire de leurs droits, à revendiquer ce qui leur revient et à repousser le despotisme. Au contraire, lorsque l'action du pouvoir central se substitue à celle des citoyens, ou lorsque ceux-ci se reposent sur l'Etat pour ce qu'il y a à faire, il arrive qu'ils deviennent, ou bien imprévoyants dans la conduite des affaires, ou bien indifférents à la chose publique, et qu'ils n'ont plus la force de résister à la tyrannie si celle-ci essaie d'usurper leurs droits. Comment le pourraient-ils, puisque, par leur isolement, ils ont perdu l'habitude d'agir de commun accord contre l'arbitraire là où il prend d'abord figure et vie, là où on peut le voir face à face, dans la commune ! »

« Voyez tout ce que la France eut à souffrir et souffre encore de ce régime centraliste. C'est en vain que, dans ce pays, la liberté est inscrite dans la charte ; une bureaucratie touffue et irresponsable y accapare l'autorité et étouffe toute la vie locale. »

Nous souscrivons à ces lignes de l'éminent juriste belge, bien que son appréciation soit un peu trop sévère pour la France

D'ailleurs nous avons eu en France une organisation départementale analogue à l'organisation provinciale belge : c'est celle que l'assemblée nationale avait éla-

(1) Bernimolin. Inst. prov. et comm. t. I, p. 86.

borée dans son décret du 22 décembre 1789. Dans le conseil de département nous retrouvons le conseil provincial ; dans le directoire de département, la députation permanente ; dans le procureur général-syndic, le gouverneur de province.

Aujourd'hui encore des organes analogues existent, conseil général, commission départementale et préfet ; mais les attributions sont bien différentes. Il y a lieu de les comparer aux institutions belges.

Le département français a, comme la province belge, était délimité par le législateur et son territoire est soumis aux décisions de celui-ci. Les provinces belges ne pourraient cependant être réduites en nombre sans une intervention du pouvoir constituant, alors que les départements peuvent être créés ou supprimés par une simple loi (loi du 29 brumaire an II, séparation du Rhône et de la Loire ; sénatus-consultes du 4 novembre 1808, création du Tarn-et-Garonne ; du 19 avril 1811, organisation de la Corse avec le Golo et le Liamone ; loi du 7 septembre 1871, département de Meurthe-et-Moselle).

La capacité juridique de la province et du département est la même ; la source commune remonte d'ailleurs à 1811.

L'électorat diffère selon les deux pays ; la France possède le suffrage universel pur et simple ; la Belgique pratique le vote plural. Nous n'avons qu'une liste électorale ; nos voisins en ont trois. La majorité électorale est fixée chez nous à 21 ans ; elle l'est chez eux à 30 ans pour la province. Le citoyen belge vote toujours au lieu de son domicile ; le citoyen français jouit d'un droit d'option dans certains cas.

Les conseils généraux se recrutent uniformément à raison d'un membre par canton. Le canton est également

la circonscription électorale pour le conseil provincial ; mais la loi belge tient compte de l'importance respective des cantons et proportionne leur représentation à leur population.

Le domicile dans la province est exigé des conseillers provinciaux ; cette condition peut n'être pas remplie par le quart des conseillers généraux. Les cas d'inéligibilité sont plus nombreux en Belgique qu'en France.

Le mandat de conseiller général est gratuit ; celui de conseiller provincial est favorisé de légères rétributions.

Le contentieux des élections appartient au conseil provincial lui-même ; chez nous, il a été enlevé en 1875 au conseil général et remis au Conseil d'Etat.

Les deux pays ont la pratique du renouvellement par moitié ; mais la durée du mandat est de six ans chez nous, de huit ans chez nos voisins. Le serment n'est pas prêté chez nous comme en Belgique.

Les conseils généraux ont deux sessions ordinaires ; les conseis provinciaux n'en ont qu'une. En France, les deux tiers des membres peuvent provoquer une session extraordinaire ; pareille latitude ne leur appartient pas en Belgique.

Les règles sur la tenue des séances sont analogues dans les deux pays. A noter cependant que le conseil provincial procède à un scrutin public sur l'ensemble de chaque résolution, tandis que le conseil général n'y recoart que sur la demande du sixième des membres présents.

Le concours apporté à l'administration générale par les deux organes est restreint. Le conseil général intervient dans la répartition des impôts directs et ses membres prennent part aux élections des sénateurs. Le conseil provincial n'a plus à intervenir dans les impôts qui

ne sont plus répartis ; mais il présente des candidats à la magistrature et nomme lui-même une petite fraction du Sénat.

Dans le domaine départemental ou provincial, les deux conseils ont des attributions à peu près aussi étendues ; cependant le conseil provincial n'est pas limité, comme le conseil général, aux seules ressources des centimes additionnels et de l'emprunt ; il crée des taxes à sa guise avec une liberté presque entière. Ses règlements ont une sanction pénale plus efficace que nos arrêtés préfectoraux. L'approbation de l'autorité supérieure n'est requise que pour le budget et les emprunts ; elle peut être réservée par le gouverneur dans les affaires importantes (art. 86. Loi prov.) et pour la sauvegarde de l'intérêt général. Les délibérations du conseil général soumises à la nécessité de l'autorisation sont également celles qui concernent les finances, sauf les emprunts remboursables en trente ans, et celles relatives aux concessions de chemins de fer et de tramways ; le droit commun est que ses délibérations soient soumises au *veto* suspensif du gouvernement, et ce *veto* peut intervenir dans les trois mois, tandis que le gouverneur a seulement dix jours pour faire sa déclaration de réserve.

La commission départementale correspond à la députation permanente ; mais ici les différences sont nombreuses.

En premier lieu, le conseil de préfecture n'existe pas en Belgique et ses attributions ont été recueillies par la députation permanente, qui cependant les perd peu à peu au profit des juridictions de droit commun.

La commission départementale est élue par le conseil général, comme la députation permanente par le conseil provincial ; mais le gouverneur fait partie de la

députation et la préside, tandis que la commission départementale élit elle-même son président, depuis 1899, et ne comprend pas le préfet dans son sein.

Les commissaires sont élus pour un an ; la députation permanente est renouvelée par moitié tous les quatre ans. Le nombre de ses membres est fixe, tandis que la commission départementale peut comprendre de quatre à sept membres.

La députation permanente siège constamment, tandis que la commission départementale n'a qu'une session ordinaire par mois. Le mandat, gratuit chez nous, est rétribué en Belgique.

Mais les divergences sont bien plus profondes dans les attributions et le rôle de ces institutions.

La commission départementale agit surtout en vertu de délégations spéciales du conseil général ; elle n'a d'attributions propres que dans certaines matières relatives à la voirie vicinale et rurale, au tarif des évaluations cadastrales, à l'ordre de priorité des travaux du département ; le préfet doit quelquefois recourir à son avis (défense aux actions et passation de contrats). Son rôle est surtout de contrôler la gestion financière du préfet, d'examiner les projets de budget et d'indiquer au conseil général la situation financière des communes. En un mot, la commission départementale est surtout un organe de contrôle.

Au contraire, la députation permanente délibère, en tout temps, sur tout ce qui concerne l'administration journalière de la province et l'exécution des lois qui requièrent son intervention. Son pouvoir s'étend à tout, à l'instruction des affaires, aux décisions à prendre, à la défense et parfois à l'introduction des actions en justice, à l'ordonnancement des mandats de paiement. Elle

peut requérir le concours des employés de la province. Elle ne se borne pas à contrôler ; elle administre. Elle juge aussi certains litiges administratifs et rien en Belgique ne rappelle notre conseil de préfecture.

Le gouverneur et le préfet sont les représentants du pouvoir central dans la province et le département.

Le gouverneur coopère à l'administration de la province comme président de la députation permanente ; il est l'agent d'instruction et d'exécution, mais la députation permanente peut dans l'un et l'autre cas suppléer à son inertie et vaincre sa mauvaise volonté. Le gouverneur n'a aucun pouvoir réglementaire, en dehors de ses attributions de police pour le maintien de l'ordre.

Le préfet seul, au contraire, est chargé de l'instruction des affaires ; seul il exécute les décisions du conseil général ; seul il ordonnance les dépenses, sauf à soumettre à la commission départementale un état mensuel des mandats délivrés et à rendre annuellement au conseil général son compte d'administration. Seul le préfet exerce le pouvoir réglementaire dans le département.

Ajoutons que le conseil général n'a aucune influence directe sur le choix du secrétaire général et des fonctionnaires départementaux. Le préfet est maître de ses bureaux. Le gouverneur ne l'est pas toujours ; car le greffier provincial, les directeurs et chefs de division sont présentés par la députation permanente et peuvent pratiquement lui être plus dévoués qu'au gouverneur.

L'arrondissement n'a guère pris plus d'importance en Belgique qu'en France. La présence du conseil d'arrondissement dans notre organisation constitue la seule distinction importante entre les deux législations.

En résumé, la différence capitale entre les deux régimes réside dans ces deux faits que la députation per-

manente administre la province belge, tandis que le préfet administre le département français et que le pouvoir réglementaire appartient d'un côté au conseil provincial, de l'autre au préfet.

Nous n'hésitons pas à penser que le système belge est préférable au système français, car il fait supporter aux élus la responsabilité de l'administration régionale.

Il conviendrait chez nous de diminuer le rôle du préfet et d'assurer à la commission départementale une situation égale à celle de la députation permanente. En lui accordant en outre le choix du secrétaire général de la préfecture, ou tout au moins le droit de présentation, l'administration du département passerait effectivement des mains des fonctionnaires entre les mains des élus.

L'œuvre de décentralisation peut sans péril aller jusque-là. Il est souhaitable qu'elle franchisse cette étape.

D'ailleurs, le contrôle du pouvoir central se maintiendrait par la présence du préfet, comme par celle du gouverneur ; et l'existence du Conseil d'Etat faciliterait singulièrement chez nous le respect scrupuleux des lois qui déterminent la sphère de l'activité départementale.

Cette institution manque à la Belgique. Nous pouvons la lui souhaiter en échange de sa députation permanente.

BIBLIOGRAPHIE

Balat Sylvain. — Soixante-dix ans d'histoire contemporaine de la Belgique. Bruxelles-Gand 1890.

Bauwens. — Commentaire de la loi provinciale. Lierre. Van In. 1906.

Bernimolin. — Les Institutions provinciales et communales de la Belgique, 1891.

Berthélemy. — Traité élémentaire de droit administratif. Paris. Rousseau, 1905.

Bivort. — Loi provinciale de la Belgique commentée et expliquée. Bruxelles, 1842.

Cornesse et Bury. — Analyse du budget provincial. Liége, Thône, 1906.

Damoiseaux. — Les institutions nationales de la Belgique. Tournai, Decallonne. Sans date.

Delcroix. — Elections provinciales. Commentaire de la loi du 28 avril 1898. Bruxelles, 1898.

Duguit. — L'Etat, les gouvernements et les agents. Paris. Fontemoing, 1903.

Errera. — Traité de droit public belge. Paris, 1909.

Faider. — Etudes sur les Constitutions nationales. Bruxelles, 1842.

Flourens. — Institutions judiciaires et administratives de la France et de la Belgique. Paris, 1875.

Giron. — Dictionnaire de droit administratif et de droit public, Bruxelles. Bruylant, 1895-96.

Giron. — Le droit administratif de la Belgique. Bruxelles, 1881.

Hauriou. — Précis de droit administratif, Paris. Larose, 1903.

Huyttens. — Discussions du Congrès national. Bruxelles, 1841.

Juste. — Histoire de Belgique. Bruxelles, 1868.

Marissiaux et de Ponthière. — Histoire du régime financier des provinces belges depuis 1815. Liége. Thiriart. 1900

Pandectes belges. — Les articles se rapportant aux institutions provinciales.

Pirenne. — Histoire de Belgique, 2e édit. 1902-03.

Poullet (Edouard). — Les Constitutions nationales belges de l'ancien régime. 1875.

Poullet (Prosper). — Les Institutions françaises de 1795 à 1814. Essai sur les origines des institutions belges contemporaines. Bruxelles, 1907.

Revue de l'Administration de Belgique.

Thonissen. — La Belgique sous le règne de Léopold Ier. Louvain, 1861. — La Constitution belge annotée. Bruxelles 1879.

Van Hoorebeke. — Histoire de la politique contemporaine de Belgique T. I. Gand, 1905.

Verhaegen. — La lutte scolaire en Belgique. Gand, 1905.

Vu, le Doyen,
le 6 Avril 1909.
R. BLONDEL.

Vu, le Président de thèse,
le 5 avril 1909,
R. CARRÉ DE MALBERG.

Nancy, le 5 avril 1909.

Vu et permis d'imprimer,
Nancy, le 6 avril 1909,
Le Recteur de l'Académie,
CH. ADAM,
Correspondant de l'Institut.

TABLE DES MATIERES

Pages.

CHAPITRE PREMIER. — Les institutions provinciales de l'antique Belgique. 5

Section I. — Les Pays-Bas sous les dominations bourguignonne, espagnole et autrichienne 6

Section II. — La domination française. 15

Section III. — Le régime néerlandais. 21

CHAPITRE II. — La province belge. La Constitution de 1831 26

CHAPITRE III. — Le conseil provincial. 31

I. — Organisation 31

II. — Fonctionnement 64

III. — Attributions des conseils provinciaux. . . 74

A. — Attributions d'ordre général. 74

B. — Attributions d'ordre provincial. 80

CHAPITRE IV. — La députation permanente. 101

I. — Composition 101

II. — Fonctionnement 106

III. — Attributions 108

CHAPITRE V. — Le gouverneur de province. 128

Appendice. — Le greffier provincial. 143

CHAPITRE VI. — Le commissaire d'arrondissement. . 145

Appendice. — Le canton. 152

CHAPITRE VII. — Les finances provinciales. 153

I. — Le Budget provincial. 153

II. — Les recettes des provinces. 155

III. — Les dépenses provinciales. 177
IV. — Le service administratif des finances provinciales 190

Chapitre VIII — Le pouvoir provincial. Le contrôle du roi 194

Conclusion 209

Bibliographie 217

Table des matières 219

IMP. G. SAUTAI. - LILLE.